



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**Döntéshozatal az Európai Unió Közös kül- és
biztonságpolitikáján belül**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. 12. 11.

Az OTDK Állam- és Jogtudományi Szekció felhívásának megfelelően nyilatkozom, hogy a dolgozat készítéséhez nem használtam fel a mesterséges intelligenciát.

Tartalom

I. Bevezető gondolatok.....	5
II. A téma aktualitása	6
III. Eljárási formák az uniós jogalkotásban.....	8
III. 1. A rendes jogalkotási eljárás	8
III. 2. KKBP-re vonatkozó eljárás	10
III. 3. Az eljárási formák összehasonlítása	14
IV. Döntéshozatali (szavazási) modellek.....	15
IV. 1. Egyhangúság	15
IV. 2. Minősített többségi szavazás.....	16
V. Minősített többség kiterjesztése	18
V. 1. Szerződés módosítással	18
V. 2. A KKBP-re vonatkozó passerelle klauzulával	19
V. 3. A reform más útjai	22
V. 3. 1. Fokozatos megközelítés.....	22
V. 3. 2. Felhatalmazó záradék	23
V. 3. 3. Megerősített együttműködés.....	24
VI. Alternatívák	25
VI. 1. Konstruktív tartózkodás	25
VI. 2. Külügyminiszterek megbízása	26
VI. 3. Főképviseelő/Alelnök szerepének növelése.....	26
VI. 4. Más jogalap	26
VI. 5. Kormányközi együttműködés.....	27
VII. Aktuális tendenciák, az orosz-ukrán háború hatásai	28
VII. 1. Az egyes tagállamok álláspontja 2024-ben 2020-hoz képest.....	28
VII. 1. 1. A minősített többség támogatói	28
VII. 1. 2. A bizonytalanok	30

VII. 1. 3. A szkeptikusok.....	32
VII. 1. 4. A reform ellenzői	35
VII. I. 5. Az elmúlt négy év változásai.....	37
VII. 2. Az uniós állampolgárok véleménye	39
VIII. Záró gondolatok	42
IX. Bibliográfia	43
IX. 1. Hivatkozott jogszabályok:	43
IX. 2. Felhasznált szakirodalom:	43
IX. 3. Felhasznált internetes források:	44

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Állandó vagy folyamatosan visszatérő kérdés a különböző tagállamok éppen regnáló kormányai között, hogy egy föderálisabb vagy inkább egy szuverén nemzetállamokon nyugvó Európai Unió (EU) lenne-e az ideális a jövő szempontjából. Dolgozatom nem vállalkozik ezen kérdés megválaszolására, viszont a dilemma egyik oldaláról érvelve igyekszik bemutatni az Európai politika egyik meghatározó szegmensét, a közös- kül és biztonságpolitikát (KKBP).

Véleményem szerint az alapító szerződések (EUSz., EUMSz.) revíziót igényelnek a KKBP területén, ugyanakkor azt is gondolom, hogy szerződésmódosítás nélkül, a jelenleg hatályos jogi keretben is megvannak – kihasználatlanul ugyan – azok a lehetőségek a szakpolitikai terület fejlesztésére, amelyek hatékonyabbá tudják tenni az EU külpolitikai szerepvállalását, akár a döntéshozatali mechanizmus fejlesztése által.

A KKBP-n belüli döntéshozatali folyamatok módja alapján határozza meg az EU tagállamainak a globális kihívásokra és lehetőségekre adott kollektív válaszát és annak minőségét. Tekintettel az egységes és időben adott válasz fontosságára, a KKBP döntéshozatalának hatékonysága és eredményessége kulcsfontosságú.

Dolgozatom átfogóan elemzi az uniós döntéshozatali eljárásokat és szavazási modelleket, összehasonlítva azokat egymással a KKBP jobb megértése érdekében. A minősített többségi szavazás bevezetésének előnyeit vizsgálja az egyhangú döntéshozatallal szemben. Kutatásom kiterjed a reform elérésének különböző lehetőségeire, az azt lehetővé tevő hatályos jogi keretre, és a számításba vehető alternatív megoldásokra egyaránt. Esettanulmányokon keresztül bemutatja a tagállamok kormányzati álláspontjait, különös tekintettel az orosz-ukrán háború hatásaira. A tanulmány sajátossága, hogy elsődlegesen a francia-német tengely idevonatkozó álláspontjait jeleníti meg, a többi tagállamnak pusztán azokról alkotott véleményeit elemezve.

Az uniós politika ezen kulcsfontosságú aspektusának átfogó vizsgálatával dolgozatom igyekszik értékes meglátásokkal és ajánlásokkal hozzájárulni a különböző szakpolitikák fejlesztése kapcsán felmerülő szakmai viták előre mozdításához, hogy az EU hiteles és hatékony globális szereplőként szilárdítsa meg szerepét a biztonság- és védelempolitika területén. A KKBP területén a szorosabb együttműködés révén az Európai Unió hatékonyabban tud majd helytállni a bizonytalan és modern világunk új kihívásai között, elősegítve a békét, a stabilitást és a jólétet határain belül és kívül egyaránt.

II. A TÉMA AKTUALITÁSA

Az Európai Unió jövőjét, illetve annak lehetséges reformjait illetően időről-időre felmerül a kérdés a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) kapcsán, hogy valamennyi döntést ne egyhangúlag, hanem minősített többséggel hozzanak a tagállamok. 2019-ben a „merkeli örökség” -ként is emlegetett aacheni szerződés, mint francia-német bilaterális megállapodás is egyértelmű elérendő célként jelölte ki a minősített többségi döntéshozatali eljárás általánosítását a KKBP-ben.¹ „A paktum egyértelmű állásfoglalás volt a német– francia tengely minél szorosabbra fűzése, az európai egység védelme és egyben az európai folyamatok közös német–francia irányítása mellett.” (Zachar, 2021, 74.)

Ezt követően az Európai Unió jövőjét érintő, 2021 áprilisától 2022 májusáig tartó konferencián fogalmazódott meg, elsődlegesen, mint a 21. ajánlás részeként. Eszerinti célkitűzés, hogy az EU javítsa gyors és hatékony döntéshozatali képességét, a KKBP területén, egységes hangon szólva és egységesen fellépve, valóban globális szereplőként, pozitív szerepet játszva a világ váltoásaiban, és változtatni tudva a felmerülő kérdésekre adott válaszokon keresztül bármely válsághelyzetre. Ezen elérendő cél eszköztárának pedig első elemeként jelöli ki a jelentés, hogy a KKBP-ben jelenleg egyhangúlag eldöntendő kérdéseket inkább minősített többséggel szavazzák meg.²

Legutóbb pedig 2023 májusában került napirendre a kérdés, amikor kilenc tagállam köteleződött el amellett, hogy együtt új lendületet adjanak a reformnak, ezt pedig egy a külügyminisztériumok által kiadott közös nyilatkozatban deklarálták.³

Fontos még Ukrajna, Moldova, Bosznia-Hercegovina és Grúzia tagjelölti státusza, amely aktuálissá tette a bővítés kérdését és vele együtt a mélyítés és bővítés egyensúlyának régi problematikáját. A francia elnök, a német kancellár és az Európai Bizottság elnöke mindannyian hangsúlyozták, hogy a jövőbeli bővítésnek együtt kell járnia belső reformokkal, továbbá mind támogatták a minősített többségre való áttérést. A mélyítés és bővítés közti kapcsolat azért

¹ Zachar, P.K. (2021). *A francia–német tandem és Európa jövője*. Külügyi Szemle, 20(4), 74. Elérhető: https://kki.hu/wp-content/uploads/2022/02/KSZ_2021_4_03_Zachar.pdf [2024.01.20.]

² Európai Unió (2022). *Conference on the Future of Europe Report on the Final Outcome*. European Union, 64.

³ Federal Foreign Office (2023). Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy. [online] German Federal Foreign Office. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>.

jelentős, mert a mélyítés – és azzal együtt a minősített többségi szavazás – ellenzői, jellemzően a minél korábbi, reform nélküli bővítés támogatói.⁴

Az orosz-ukrán háború és az izraeli-palesztin háború mutattak rá leginkább, hogy mennyire kiszámíthatatlan és ingatag a nemzetközi kapcsolatok dinamikája és mennyire fontos a hatékony külpolitikai szerepvállalása az Uniónak.

Végül pedig az újonnan megválasztott, 2025 január 20-án beiktatandó amerikai Elnök szerepét fontos kiemelni. Donald Trump első elnöki ciklusa alatt is nehezményezte a védelmi kiadások aránytalanságát és 2018-ban a NATO-ból való kilépéssel „ösztönözte” azokat az európai tagországokat, akik nem költenek elégséges mértékben a védelemre. A 2024-es választási kampányban pedig egyenesen úgy fogalmazott, hogy arra bátorítaná Oroszországot, hogy azt tegyen, amit csak akar minden olyan országgal, amely nem fizette meg az illetékeit.⁵

Az összkép árnyalása érdekében megjegyzendő, hogy a politikai kampányokban elhangzottak nem feltétlenül vannak átfedésben a későbbi kormányzati cselekvésekkel és egy kormányváltás sem minden esetben eredményez radikális változást a külpolitikában, hiszen az ország alapvető külpolitikai és nemzetbiztonsági érdekei változatlanok maradnak. Mindezekre több példát is említék majd a dolgozatomban. Úgy vélem ezek az USA esetében is helytálló megállapítások, ugyanakkor biztos, hogy egy turbulensebb szakasz következik a szövetség életében az új adminisztráció felállásával.

Mindezek eredményeként még inkább szükséges lesz egy koherensebb és hatékonyabb külpolitikai szerepvállalás az Unió részéről.

⁴ Koenig, N. (2022). *Towards QMV in EU Foreign Policy Different Paths at Multiple Speeds Policy Brief*. Berlin: Hertie School. 3. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/4534/file/20221014_Koenig_QMV_V1.pdf [2024.01.20.]

⁵ Hirsh, M. (2024). Trump's Plan for NATO Is Emerging. [online] POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.com/news/magazine/2024/07/02/nato-second-trump-term-00164517> [2024.11.21.]

III. ELJÁRÁSI FORMÁK AZ UNIÓS JOGALKOTÁSBAN

A KKBP sajátos döntéshozatali rendszerének problémáinak elemzéséhez, feltárásához és jobb megértéséhez érdemes összehasonlítani az általános jogalkotási eljárással, más néven az együttdöntéssel. A Lisszaboni Szerződés óta ez a jogalkotási forma vált az Unió elsődleges döntéshozatali modelljévé. Ez az eredménye sokéves intézményi versengésnek, amelynek eredményeként az Európai Parlament szerepe és hatásköre szinte egyenrangúvá vált a Tanáccsal. Ennek eredményeként a szupranacionalizmus sok politikai területen megerősödött a kormányköziség rovására.

III. 1. A rendes jogalkotási eljárás⁶

Az rendes jogalkotási eljárás koordinálja az EU elsődleges jogalkotási testületeinek – az Európai Bizottság (Bizottság), az Európai Parlament (EP) és az Európai Unió Tanácsa (Tanács) – közös munkáját.

Az eljárás akkor kezdődik, amikor a Bizottság, az egyetlen szerv, amely jogalkotási kezdeményezési joggal rendelkezik, javaslatot nyújt be. Ezt a javaslatot egyidejűleg megküldik az EP-nek és a Tanácsnak, valamint a nemzeti parlamenteknek és adott esetben a Régiók Bizottságának és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. A jogalkotási javaslatokat a Bizottság tagjai alkotta kollégium fogadja el, amely 27 főből áll.⁷ Általában addig vitatják, amíg konszenzusra nem jutnak, azonban, ha szavazást kérnek, a Bizottság egyszerű többséggel dönt.⁸

Az első olvasatban az EP először felülvizsgálja a javaslatot, majd vagy elfogadhatja az eredeti javaslatot, vagy módosíthatja azt. Az EP döntését követően a Tanács megvizsgálja a Parlament által jóváhagyott álláspontot. A Tanács elfogadhatja ezt az álláspontot, ebben az esetben a jogalkotási aktust elfogadják. Amennyiben a Tanács módosítja a Parlament álláspontját, azt visszaküldik a Parlamentnek második olvasatra. Ezen a szakaszon nincs konkrét időkorlát sem a Parlament, sem a Tanács számára. A Tanács döntése ebben a szakaszban általában minősített többséget igényel.⁹

⁶ Korábbi nevén: együttdöntési eljárás.

⁷ Európai Bizottság (2019). *The Commissioners*. [online] [commissioners.ec.europa.eu](https://commissioners.ec.europa.eu/index_en). Elérhető: https://commissioners.ec.europa.eu/index_en [2024.04.12.]

⁸ Európai Tanács; Európai Unió Tanácsa (2024). *The ordinary legislative procedure*. [online] [Europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/). Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> [2024.04.14]

⁹ Ibid.

A második olvasatkor a Parlament értékeli a Tanács módosításait. Három lehetősége van: elfogadja a Tanács módosításait, ezáltal elfogadva a jogszabályt; elutasítja a módosításokat, ezzel véget vetve a jogalkotási folyamatnak, ha nem sikerül megállapodásra jutni; vagy módosítja a Tanács álláspontját, visszaküldve azt a Tanácsnak harmadik olvasatra. Amennyiben a Parlament módosítja a Tanács álláspontját, a Tanács megvizsgálja ezeket a módosításokat. Abban az esetben, ha a Tanács nem fogadja el az összes módosítást, és a Bizottság támogatja a Parlament módosításait, a Tanácsnak minősített többséggel kell jóváhagynia azokat, viszont, ha a Bizottság nem támogatja a módosításokat, a Tanácsnak egyhangúan kell jóváhagynia azokat. Ennek az eljárásnak a határideje három hónap mindkét intézmény számára, amely egy hónappal meghosszabbítható. Ha nem sikerül megállapodásra jutni, egyeztető bizottságot hívnak össze.¹⁰

Ez a bizottság egyenlő számú tagot tartalmaz mind a Parlament, mind a Tanács részéről. Céljuk, hogy konszenzusra jussanak és közös szöveget dolgozzanak ki. Ha sikerül megállapodásra jutniuk, a közös szöveg harmadik olvasatra kerül. Az egyeztető bizottságban a Parlament delegációja abszolút többséggel, míg a Tanács általában minősített többséggel szavaz, kivéve néhány esetben, amikor egyhangúság szükséges. Az egyeztető bizottságot 6 héten belül össze kell hívni, amely meghosszabbítható 8 hétre. A bizottságnak ezután 6 hete van, hogy megállapodásra jusson a közös szövegben.¹¹

A harmadik olvasatkor mind a Parlament, mind a Tanács felülvizsgálja a közös szöveget. Mindkettőnek 6 héten belül jóvá kell hagynia azt. A Parlament egyszerű többséggel, míg a Tanács általában minősített többséggel szavaz.¹²

Ha bármely ponton elutasítják a javaslatot, vagy ha a kompromisszum nem jön létre az eljárás bármely szakaszában, a jogalkotási javaslatot elvetik, és az eljárás véget ér. Új eljárás csak azzal kezdődhet, ha a Bizottság új javaslatot nyújt be.¹³

Látható, hogy három szerv közvetlenül részt vesz a jogalkotásban. Közvetetten sok más szereplő is alakíthatja a jogalkotási eljárást, de ez a konkrét politikai területtől függ, így az általános jogi jelentőségű szereplőkre koncentrálok. Mint korábban említettük, a Bizottság – mint szupranacionális szereplő – kizárólagos jogalkotási kezdeményezési joggal rendelkezik,

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

azonban a javaslat benyújtása után szerepe másodlagos, és inkább hídként működik a két másik szerv között. Az intézményi erőviszonyok folyamatos változásának eredményeként a Tanács, mint kormányközi szereplő és az EP, mint szupranacionális szereplő egyaránt kulcsszerepet játszanak azonos szintű hatalommal és befolyással, ami a döntéshozatali eljárás elnevezésének is az alapját adja.

III. 2. KKBP-re vonatkozó eljárás

A KKBP-t az EUMSZ. 24. cikke alapján külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. Az EU KKBP-jének döntéshozatali folyamata összetett és sokkal inkább a kormányközi megközelítésre épül. Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt. A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban. Az Európai Parlament és a Bizottság e területre vonatkozó különös szerepét a Szerződések állapítják meg. A fő, de nem egyenrangú szereplők tehát ebben a folyamatban az Európai Tanács, a Tanács, a Kül- és Biztonságpolitikai Főképviselő (a továbbiakban Főképviselő (HR/VP))¹⁴ és maguk a tagállamok.¹⁵

Az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. A döntések itt egyhangúságot igényelnek az összes tagállam között, ami kiemeli a teljes egyetértés szükségességét az érzékeny külpolitikai kérdésekben.¹⁶ Iránymutatásai alapvetően alakítják a KKBP fejlődését.

A Lisszaboni Szerződés egyik fontos eleme az Európai Tanács állandó elnökségének létrehozása volt. Lisszabon előtt ezeket a feladatokat a soros elnökség alatt a miniszterelnökök látták el. Ezt a reformot azért vezették be, hogy az Európai Tanács feladatai – a stratégiai érdekek, célok és a KKBP általános irányainak meghatározása – következetesebbek és stabilabbak legyenek.¹⁷

¹⁴ a tisztség rövidítéséül szolgáló angol nyelvű megnevezése: High Representative / Vice President – HR/VP

¹⁵ Európai Unió (2014). EUR-Lex - 12012M/TXT - EN - EUR-Lex. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [2024.04.21.]

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Molnár, A. (2018). *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*. [online] Dialóg Campus, 203. o. Elérhető: https://real.mtak.hu/88071/1/web_PDF_Az_Europai_Unio_kulkapcsolati_rendszere.pdf [2024.04.21.]

A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján dolgozza ki a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.¹⁸

Az EU fő döntéshozó testülete a Tanács, amely tíz különböző szakpolitikai területért felelős miniszteri konfigurációból áll. A Külügyek Tanácsa egyesíti a külügyminisztereket, a védelmi minisztereket, a fejlesztési minisztereket és a kereskedelmi minisztereket. A külügyminiszterek szintjén havonta, a védelmi miniszterek szintjén évente legalább négyszer ülésezik a Külügyek Tanácsa, amely üléseken a Főképviseelő elnököl. Ezek az ülések a fő döntéshozók megvitatják és döntenek a közös biztonság- és védelempolitikával (KBVP) kapcsolatos kérdésekről is, például különböző KBVP műveletek és missziók elindításáról.¹⁹

A KBVP-vel kapcsolatos munkát uniós szinten a Főképviseelő koordinálja, aki egyben a védelmi miniszterek Külügyek Tanácsának elnöke, vezeti az Európai Külügyi Szolgálatot (European External Action Service – EEAS), az Európai Védelmi Ügynökséget (European Defence Agency – EDA) és az Európai Bizottság alelnökeként felügyeli a külügyekért felelős biztosok csoportját. A Főképviseelő irányítja a KKBP-t javaslatok benyújtásával, a Tanács döntéseinek végrehajtásával és az EU nemzetközi fórumokon való képviseletével. Első pillantásra a Főképviseelő széleskörű feladatköre elősegíti a közpolitikai koherencia megvalósítását a KBVP-n belül.²⁰

Ezek az intézményeken kívül több közvetett szereplő is befolyásolja a KKBP-t. Ezek közé tartozik a Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee – PSC), amely nemzeti képviselőkből áll, akik figyelemmel kísérik a nemzetközi helyzetet és észrevételeket adnak a Tanácsnak. A PSC kulcsszerepet játszik a válságkezelésben és a KKBP keretében az operatív tervezésben is.²¹ Nemzeti diplomáták, az EU különleges képviselői, továbbá különböző bizottságok és munkacsoportok is szakértelmet és helyszíni adatokat szolgáltatnak a KKBP irányvonalainak alakításához.

¹⁸ Európai Unió (2014). *EUR-Lex - 12012M/TXT - EN - EUR-Lex*. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [2024.04.21.]

¹⁹ Molnár, A. (2018). *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*. [online] Dialóg Campus, 249. o. Elérhető: https://real.mtak.hu/88071/1/web_PDF_Az_Europai_Unio_kulkapcsolati_rendszere.pdf [2024.04.21.]

²⁰ Ibid, 252. o.

²¹ Európai Tanács; Európai Unió Tanácsa (n.d.). Political and Security Committee (PSC). [online] www.consilium.europa.eu. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/> [2024.04.21.]

A döntéshozatali folyamat általában egy tagállam vagy a Főképviseelő javaslatával kezdődik. Ezt a javaslatot különböző előkészítő testületekben, például a PSC-ben vitatják meg, mielőtt a Tanácsban szavaznának róla, ahol szinte minden esetben egyhangúan döntenek.

Ez a bonyolult struktúra és eljárás biztosítja, hogy a KKBP tükrözi az EU kollektív álláspontját, miközben tiszteletben tartja az egyes tagállamok szuverenitását és nemzetbiztonsági érdekeit. Ugyanakkor ez a struktúra képezi a szakpolitikai terület legnagyobb hátrányát is. Mivel a KKBP kormányközi eljárások révén valósul meg, az EU cselekvőképessége korlátozott marad a döntéshozatali folyamatok legkisebb közös többszörösének elve miatt. Ebben a kontextusban az EU sok esetben nehezen tud egyhangúlag megszólalni.

A Bizottság és az EP szerepe az együttdöntéshez képest háttérbe szorul a Tanács mellett, de mégis említésre méltó.

Az Európai Bizottság Külügyi Szolgálata (Service for Foreign Policy Instruments - FPI) meghatározó szerepet játszik az EU külpolitikájának gyors és rugalmas végrehajtásában integrált, politika vezérelt megközelítéssel. A KKBP szempontjából kulcsfontosságú, hogy az FPI első válaszadóként lép fel a külpolitikai szükségletekre, segít a válságban lévő országoknak a béke és biztonság megőrzésében, valamint a demokrácia és a jogállamiság előmozdításában világszerte. Ezen kívül az FPI az EU globális befolyásának növeléséért felel, valamint a konfliktusgyémántok és a halálbüntetéshez vagy kínzáshoz kapcsolódó áruk kereskedelmének megakadályozására összpontosít.²²

Az FPI Pénzügyileg és operatív szempontból irányítja az EU külpolitikai költségvetéseit, megtervezi és kezeli NDICI – Global Europe (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe) keretében végrehajtott intézkedéseket, amely által finanszírozza a béketámogató műveleteket és lehetővé teszi az EU számára, hogy katonai és védelmi intézkedéseket alkalmazzon a béke megőrzése és a biztonsági fenyegetések hatékony kezelése érdekében.²³

Az EP korlátozott hatásköreit a KKBP terén a EUSz. 36. cikke írja le, míg a KBVP költségvetésével kapcsolatos hatásköreit a EUSz. 41. cikke tartalmazza, amely egy úgynevezett

²² Európai Bizottság (n.d.). *Foreign Policy Instruments - European Commission*. [online] [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/foreign-policy-instruments_en#responsibilities). Elérhető: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/foreign-policy-instruments_en#responsibilities [2024.04.21.]

²³ Ibid.

induló alap létrehozására vonatkozó rendelkezést is magában foglal. Évente kétszer az EP jelentéseket fogad el a KKBP és a KBVP végrehajtásának előrehaladásáról, amelyeket a Külügyi Bizottság készít a KKBP, valamint a biztonsági és védelmi albizottság a KBVP tekintetében, és vitát tart.²⁴

Az elmúlt években világossá vált, hogy az EP egyre inkább kihasználja úgynevezett „pénztárca-hatalmát” és azokat a korlátozott hatásköröket, amelyekkel rendelkezik, hogy nagyobb szerepet játsszon a KBVP politikai ellenőrzésében, mint a múltban. Ebben az összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a KBVP műveletei és missziói feletti politikai ellenőrzés gyakorlása a PSC révén továbbra is kormányközi szinten marad, a tagállamok hatáskörébe tartozik.²⁵

Az EP jelentős szerepet játszik a KKBP költségvetésének meghatározásában az EP, a Tanács és a Bizottság közötti költségvetési fegyelemről, költségvetési együttműködésről és a pénzügyi gazdálkodásról szóló intézményközi megállapodás részeként.²⁶ Ez magában foglalja a Tanáccsal közös döntéshozatalt az Európai Unió Szolidaritási Alapjának, a Rugalmassági Eszköznek és az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap mobilizálásának jóváhagyására. A döntések a tagjai többsége és a leadott szavazatok háromötöde által születnek, amely kiterjed a szükséges forrásáthelyezésekre is.²⁷

Továbbá, az EP kulcsszerepet játszik a többéves pénzügyi keretben (MFF) nem szereplő különleges eszközök, mint például a Szükséghelyzeti Segély Tartalék és az Európai Unió Szolidaritási Alap használatának jóváhagyásában. Az EP részt vesz a háromoldalú egyeztetéseken és felügyeli a jogalkotási aktusok pénzügyi rendelkezéseit és a halászáti megállapodások költségvetési következményeit, biztosítva, hogy a pénzügyi elemzések és a KKBP intézkedések végrehajtásához szükséges átcsoportosítások megvalósíthatók legyenek és összhangban álljanak az EU politikáival.²⁸

Különösen a KKBP esetében az EP a Tanáccsal együtt évente megállapodik az Unió általános költségvetését terhelő működési kiadások összegéről az egyeztetőbizottságban, a Bizottság által

²⁴ Európai Uniócsere (2014). EUR-Lex - 12012M/TXT - EN - EUR-Lex. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [2024.04.21.]

²⁵ Molnár, A. (2018). Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. [online] Dialóg Campus, 255-256. o. Elérhető: https://real.mtak.hu/88071/1/web_PDF_Az_Europai_Unio_kulkapcsolati_rendszere.pdf [2024.04.21.]

²⁶ Ibid, 256. o.

²⁷ Európai Unió (2013). EUR-Lex - 32013Q1220(01) - EN - EUR-Lex. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013Q1220%2801%29> [2024.04.21.]

²⁸ Ibid.

készített költségvetési tervezet alapján. Ha a KKBP költségvetése az adott pénzügyi év során elégtelennek bizonyul, a Parlament és a Tanács sürgősen megoldást keres a Bizottság javaslata alapján. Ez a szerep hangsúlyozza az EP alapvető befolyását az EU külső fellépéseinek pénzügyi környezetének alakításában, biztosítva, hogy a költségvetési előirányzatok összhangban legyenek az EU átfogó politikáival és prioritásaival, különösen a külügyek és a biztonság területén.²⁹

III. 3. Az eljárási formák összehasonlítása

Az EU rendes jogalkotási eljárása során az EP, a Tanács és az Európai Bizottság vesz részt, ami egy olyan keveréket tükröz, amely magában foglalja a kormányközi és a szupranacionális elemeket, lehetővé téve a rugalmas és viszonylag gyors döntéshozatalt minősített többségi szavazással és egyszerű többséggel. Ezzel szemben a KKBP döntéshozatali folyamata elsősorban kormányközi, és megköveteli a tagállamok egyhangúságát mind a Tanácsban, mind az Európai Tanácsban. Ez az egyhangúság gyakran elhúzódó tárgyalásokhoz és kompromisszumokhoz vezet, amelyek eredményeként olyan döntések születnek, amelyek megfelelnek a tagállamok legkisebb közös többszörösének. A KKBP struktúrája biztosítja a tagállamok ellenőrzését a kül- és biztonságpolitikák felett, de ennek ára az, hogy az EU képessége, hogy határozottan és eredményesen lépjen fel a nemzetközi szinten, csökken, mivel a döntéseket jelentősen hígítani kell a konszenzus eléréséhez.

²⁹ Ibid.

IV. DÖNTÉSHOZATALI (SZAVAZÁSI) MODELLEK

IV. 1. Egyhangúság

A Tanácsnak egyhangúan kell szavaznia számos olyan kérdésben, amelyeket a tagállamok érzékenynek tartanak. A teljesség igénye nélkül ide tartozik például: állampolgárság (új jogok biztosítása az uniós polgárok számára); EU-tagság; a nemzeti jogszabályok harmonizálása a közvetett adózás területén; az EU pénzügyei (saját források, többéves pénzügyi keret); az igazságügy és a belügy területén bizonyos rendelkezések (európai ügyész, családjog, operatív rendőrségi együttműködés stb.); a nemzeti jogszabályok harmonizálása a szociális biztonság és a szociális védelem területén; és végül, de nem utolsósorban a KKBP (kivéve néhány egyértelműen meghatározott esetet, amelyek minősített többséget igényelnek, pl. különleges képviselő kinevezése). Fontos szempont, hogy az egyhangú szavazás során a tartózkodás nem akadályozza meg a döntés meghozatalát, így ebben az értelemben a konszenzus csak azt jelenti, hogy senki nem szavaz a jogszabály ellen.³⁰

Az integráció során az új szerződések, szerződésmódosítások és intézményi reformok folyamatosan bővítették azon politikai területek körét, ahol minősített többségi szavazásra van szükség, az egyhangúság rovására. Az utóbbi időben a legnagyobb eredményt a Lisszaboni Szerződés érte el, amely azonban több mint tizennégy évvel ezelőtt lépett hatályba.

Az egyhangú döntéshozatal biztosítja, hogy egyetlen állam érdekei se sérüljenek, azonban ez az előny egyben a legnagyobb hátrányává is válik. Szinte lehetetlen döntést hozni érzékeny kérdésekben huszonhét tagállammal oly-módon, amely mindenkit kielégít, illetve lehet, de akkor az jellemzően az eredeti javaslat olyan szintű hígulásához vezet, amely eredményeként az elfogadott javaslat képtelen lesz ellátni eredeti célját. Kérdéses azonban, hogy vajon mennyiben szolgálna az Unió céljait, ha a többség rákényszeríthetné az akaratát a kisebbségre egy olyan érzékeny kérdésben, mint a külpolitika. Végző soron ezen két aspektus feloldhatatlannak tűnő szembenállása jelenti az Európai Unió döntéshozatali folyamatának legnagyobb kihívását, különösen a KKBP esetében, amelyet bármilyen lehetséges bővítés tovább bonyolít.

³⁰ Európai Unió Tanácsa (2024). *Unanimity*. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/> [2024.03.15.]

IV. 2. Minősített többségi szavazás

A másik döntéshozatali módszer a már említett minősített többségi szavazás, amelyet kettős többségi szavazásnak is neveznek, és amelynek általánosítására törekszenek a reformerek.

Ebben a modellben akkor lehet döntést hozni, ha két feltétel egyidejűleg teljesül. Az első feltétel, hogy a tagállamok legalább 55%-a – 27-ből 15 – támogatja a javaslatot. A második feltétel pedig az, hogy ezek a tagállamok az Európai Unió lakosságának legalább 65%-át képviseljék.³¹

Egy fontos különbség az egyhangúsághoz képest, hogy a minősített többségi szavazás esetén a tartózkodás ellenszavazatnak számít. Azonban a tartózkodás nem ugyanaz, mint a szavazáson való részvétel elmaradása. Van egy harmadik feltétel is a blokkoló kisebbségre vonatkozóan. A blokkoló kisebbségnek legalább négy tanácsi tagot kell magában foglalnia, ha ez nem teljesül, a minősített többség elértnek tekintendő. Például, ha mindössze három tagállam szavaz ellene, akkor is minősített többségnek tekinthető, még akkor is, ha a javaslatot támogató 24 tagállam nem éri el a teljes lakosság 65%-át, ami azt jelenti, hogy nem teljesült mindkét feltétel.³² Ezt a szabályt azért vezették be, hogy megakadályozzák a három legnépesebb ország (Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság) dominanciáját.³³

Nyilvánvaló tehát, hogy ebben a modellben egyetlen ország sem akadályozhatja meg a javaslatot, mint az egyhangú döntés esetén. Ez a döntéshozatali modell szélesebb körben használatos az Unió belügyeit érintő kérdésekben, mivel ez a szokásos szavazási módszer a rendes jogalkotási eljárás során, és az EU jogszabályainak 80%-a ezzel az eljárással kerül elfogadásra.³⁴ Azonban kisebb jelentőségű ügyekben a KKBP és az KBVP esetében is alkalmazzák, például, amikor az EU külpolitikai kérdésben, akár szankciók kivetéséről hoz döntést vagy egy megállapodás tárgyalásáról, a döntés végrehajtása minősített többségi szavazás tárgyát képezi, bár a tárgyban hozott döntés egyhangú. Ezen felül bizonyos uniós polgári és katonai műveletek is elindíthatók. Bár ezek általában egyhangú döntések az Európai Unióról szóló szerződés 31. cikke alapján, vannak kivételek. Például a KKBP keretében

³¹ Európai Tanács; Európai Unió Tanácsa (2024). Qualified Majority. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/> [2024.05.01.]

³² Ibid.

³³ Chardon, M. (n.d.). Sperrminorität. [online] bpb.de. Elérhető: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/177278/sperrminoritaet/> [2024.05.01.]

³⁴ Ibid.

bizonyos típusú katonai műveletek minősített többségi szavazás tárgyát képezhetik, ha 'nem végrehajtó' jellegűek, és elsősorban kiképzésre vagy támogatásra összpontosítanak, nem pedig harci cselekményekre. A minősített többségi szavazás használható az EU bővítésével kapcsolatos tárgyalások megkezdésére is. Fontos azonban megjegyezni, hogy az új állam Unióba való felvételéről szóló végső érdemi döntés egyhangúságot igényel.

V. MINŐSÍTETT TÖBBSÉG KITERJESZTÉSE

Most, hogy ismerjük a hatályos jogi keretet a döntéshozatalban, vizsgáljuk meg milyen lehetőségek állnak az Unió rendelkezésére a minősített többségi szavazás kiterjesztésére és hogy ezekről hogyan vélekednek az egyes tagállamok.

A javaslat megvalósításának tradicionálisan két fő iránya van. Az egyik szerződés módosítással, azon belül is van két alternatíva, a másik pedig a meglévő jogi keretben szereplő KKBP-re vonatkozó különleges „passerelle” klauzula kiaknázásával.

V. 1. Szerződés módosítással

Az első út a Szerződés módosítása révén vezet. Az EP 2022. június 9-i határozatában két módosítást javasolt. Először is azt, hogy az EUSz. 29. cikkét módosítsák úgy, hogy lehetővé tegye az gazdasági és pénzügyi szankciók bevezetését minősített többségi szavazással. A második módosítás pedig az általános passerelle, vagy áthidaló klauzulát, az EUSz. 48. cikk (7) bekezdését célozza meg. Fontos tisztázni, hogy ez még nem a korábban említett KKBP-re vonatkozó különleges záradék. Az EP az egyhangúság helyett a bővített vagy szuper-minősített többségre való áttérést is javasolta, amely az EUSz. 238. cikk (3) bekezdés (b) pontjában van meghatározva. Ebben az esetben a tagállamok legalább 72%-ának (55 helyett) vagyis legalább 20-nak (nem pedig 15-nek) kellene egyetértenie, amelyek a sima minősített többséghez hasonlóan legalább 65% -át teszik ki az uniós lakosságnak. Josep Borrell, az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője még egy új "szuper-szuper minősített többség" típusú szavazás lehetőségét is felvetette, amelynek pozitív kritériumában "27 mínusz 2 vagy 3" tagállam szerepelne, így legalább azt elérve, hogy egy vagy kettő tagállam önállóan ne tudja gátolni az Unió közös fellépését.³⁵

Az egykori EP-képviselő Andrew Duff egy fontos kiegészítést javasolt, amit az EP kihagyott júniusi határozatából. Azt javasolta, hogy módosítsák az EUSz. 48. cikk (7) bekezdésének harmadik albekezdését, amely szerint bármelyik nemzeti parlament blokkolhatná az általános passerelle klauzula alkalmazását az Európai Tanács döntésétől számított hat hónapon belül. Ha ez a záradék érvényben maradna, akkor az átállás a passerelle záradék alkalmazására továbbra

³⁵ Koenig, N. (2022). *Towards QMV in EU Foreign Policy Different Paths at Multiple Speeds Policy Brief*. Berlin: Hertie School. 4. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/4534/file/20221014_Koenig_QMV_V1.pdf [2024.01.20.]

is nagyon valószínűtlen lenne. A javasolt szerződésmódosítás az igazi elmélyülés felé vezetne, és része lehetne egy szélesebb alkunak.³⁶

Ahogy a Csehországi Európai Ügyek Minisztere, Mikuláš Bek mondta az Általános Ügyek Tanácsának ülését követő sajtótájékoztatón, egy olyan csomag, amely vonzó intézményi és választási reformokat, döntéshozatali kérdéseket és bővítést tartalmaz, megkönnyítheti az átmenetet a minősített többségi szavazás felé.³⁷

Sajnos azonban nincs gyors és egyszerű út a szerződésmódosítás felé, illetve van, de nem áll rendelkezésre. A KKBP esetében csak az általános felülvizsgálati eljárás jöhet szóba. Az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás az EU belső politikáira van fenntartva az EUSz. 48. cikk (6) bekezdése alapján. Ez jóval gyorsabb lenne, de alkalmazására a hatályos jogi keret nem ad lehetőséget.³⁸

Az általános eljárással kapcsolatban három probléma merül föl. Az első az eljárás elindítása, amihez az Európai Tanácsban egyszerű többségi támogatottságra van szükség. Az Európai Tanács Elnökének ezután össze kellene hívnia egy konvenciót, amelyben képviselők vesznek részt a nemzeti parlamentekből, a Tanácsból, az EP-ből és a Bizottságból. Míg az EP és a Bizottság támogatja a konvenció megtartását, a Tanács megosztott. 17 tagország ellenzi a javaslatot.³⁹ A második akadályt a tárgyalások általi konszenzus elérését, majd az így létrejött csomag egyhangú elfogadása jelentené. A harmadik és egyben utolsó akadály a ratifikáció, ami az összes nemzeti parlament általi elfogadást és néhány ország esetében azok belső jogrendszeréből fakadóan (Alaptörvény/Alkotmány) népszavazást is magába foglalna. Az egész eljárás így évekig eltartana és bármelyik akadályon könnyedén elbukna.⁴⁰

V. 2. A KKBP-re vonatkozó passerelle klauzulával

A minősített többséghez vezető gyorsabb út a KKBP-re vonatkozó, specifikus passerelle klauzulán, az EUSz. 31. cikkének (3) bekezdésén keresztül vezetne. Az Európai Tanács

³⁶ Ibid. 4. o.

³⁷ Európai Unió Tanácsa (2022) *General Affairs Council Press Conference*. Elérhető: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26030> [2024.03.28.]

³⁸ Európai Unió (2022). *EUR-Lex -Revision of EU Treaties*. eur-lex.europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/revision-of-eu-treaties.html> [2024.02.17.]

³⁹ Vela, J.H. (2022). *Brussels Playbook: Scrapping vetoes — Unga Unga party — Trade scoop*. POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/scrapping-vetos-unga-unga-party-trade-scoop/?hc=1> [2024.04.03.]

⁴⁰ Európai Unió (2022). *EUR-Lex -Revision of EU Treaties*. eur-lex.europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/revision-of-eu-treaties.html> [2024.02.17.]

egyhangúlag dönthet arról, hogy a kettős többséget kiterjeszti a KKBP egyes konkrét területeire.⁴¹ Ennek két korlátja van. Először is, ez nem vonatkozik olyan döntésekre, amelyek katonai vagy védelmi következményekkel járnak. Másodszor, a jogszabályban van egy beépített vészfék, az EUSz. 31. cikkének (2) bekezdése. Eszerint, ha a Tanács valamelyik tagja kijelenti, hogy nemzeti politikájával kapcsolatos létfontosságú és meghatározott okból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, nem kerül sor szavazásra. Ebben az esetben a főképvisező az érintett tagállammal konzultálva kell, hogy keressen egy számára is elfogadható megoldást. Amennyiben nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatal céljából utalják az Európai Tanács elé.⁴²

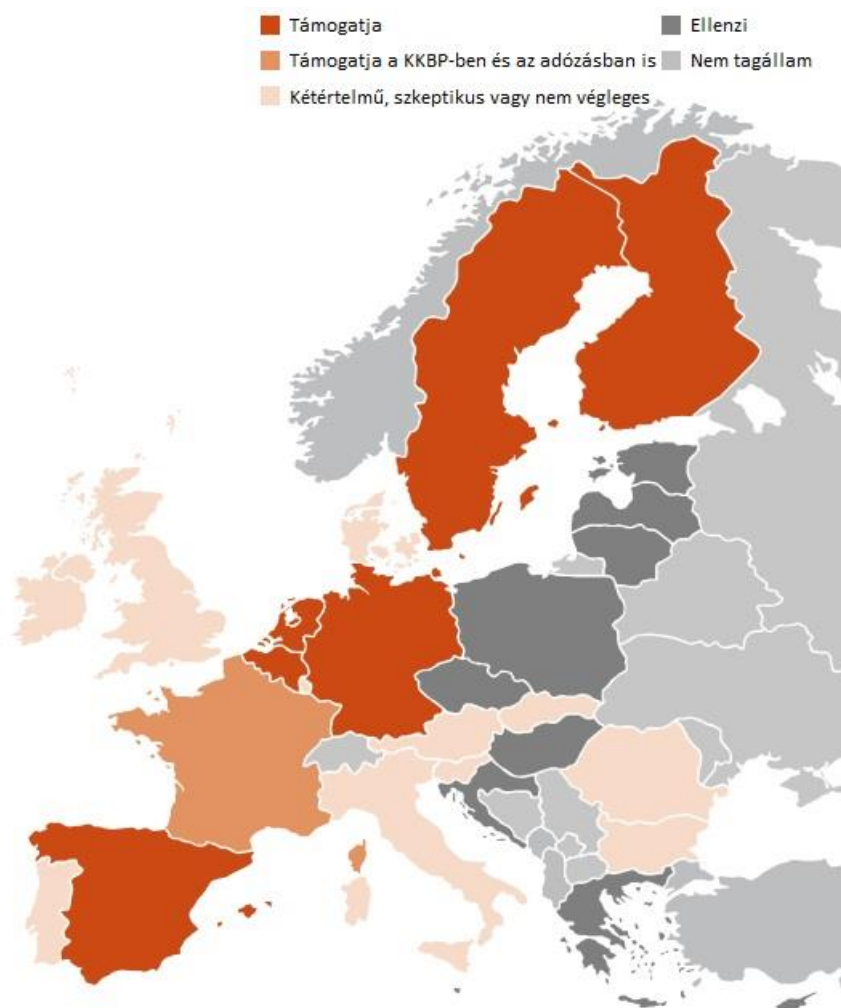
Nicole Koenig 2020-as tanulmánya szerint hét tagállam támogatja gyakorlatilag fenntartások nélkül a reformot, közülük Franciaország egyedülként az adóügyekre is általánosítaná a minősített többségi döntéshozatalt, ebben azonban egyelőre nem talált társakra az Európai politikai színtéren.

A többi hat állam, mint ahogy az 1. ábrán látszik nagyrészt klasszikus nyugat-európai vagy skandináv országok. A tagállamok egy jelentős része pedig szkeptikus vagy nem adott ki egyértelmű nyilatkozatokat, vagy nincs végleges álláspontjuk a kérdésben, ez 10 tagországot tömörítő csoport. Az ábrán látható, hogy ide tartoznak olyan kis nyugat-európai országok, mint Luxemburg; Írország és sok kelet-közép-európai állam, mint Szlovákia vagy Románia. Fontos megjegyezni, hogy szintén 10-et számlál az ötletet nyíltan ellenzők száma, főként olyan kis országok, mint Málta, akik alacsony lélekszámuknak köszönhetően csekély beleszólást engedhetnének meg maguknak a döntéshozatalban; és az ábrán jól kirajzolódóan olyan főként keleti vagy déli országok, amelyek szuverenitásukat érintő fenyegetésként élik meg a mélyítést célzó reformötletet. Az Unió keleti peremén elhelyezkedő országok ugyanis jellemzően sokkal nyitottabb gazdaságok és sokkal inkább folytatnak transznacionális külpolitikát, mint nyugati társaik, egyszerűen azért, mert rászorulnak, másrészt pedig mert ezt geopolitikai helyzetük megengedi. Emiatt azonban, ha az EU minősített többséggel megszavazna egy az Unión kívüli, keleti országgal szembeni kereskedelmi embargót, vagy egy olyan nyilatkozatot, mely ezen

⁴¹ Európai Unió *EUR-Lex - passerelle clauses*. eur-lex.europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/passerelle-clauses.html> [2024.04.12.]

⁴² Koenig, N. (2022). *Towards QMV in EU Foreign Policy Different Paths at Multiple Speeds Policy Brief*. Berlin: Hertie School. 5. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/4534/file/20221014_Koenig_QMV_V1.pdf [2024.01.20.]

országot bírálja, az ezeket a kicsi és kitett keleti, illetve délkeleti európai országokat érintené a legjobban. Magyarország és Görögország klasszikus példák. Ők éltek az utóbbi időben leggyakrabban a vétó jogával is.⁴³



1. ábra: Az egyes tagállamok álláspontja a minősített többség passerelle klauzulával történő kiterjesztésével kapcsolatban a 2020-ban

A szerző saját fordítása⁴⁴

Forrás: [MunichSecurityReport2020.pdf](#)

⁴³ Koenig, N. (2020). *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences Policy Brief*. 3-4. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3289/file/20200210_Policy_Brief_QMV_Koenig.pdf [2024.01.29.]

⁴⁴ Ischinger, W. (2020). *Munich Security Report 2020 Westlessness*. 38. Elérhető: https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf [2024.03.12.]

Az Általános Ügyek Tanácsának 2022 szeptember 20-ai gyűléséről kiadott jelentés azonban jól mutatja, hogy az egyes tagállami álláspontok nincsenek kőbe vésve. Mind a pandémia, mint az orosz-ukrán háború rávilágította a tagállamok egy jelentős részét arra, hogy milyen veszélyes, ha lassú, akadozó a döntéshozatal, vagy éppen teljesen ellehetetlenül valamely kompromisszumképtelen tagállam vétója miatt.⁴⁵

Mivel azonban továbbra is vannak ellenzők és még mindig van egy igen széles szürke zónás halmaza is az államoknak, akik nem foglaltak egyértelműen állást, egyelőre nem valószínű, hogy a tanács megszavazza a kettős többségre való áttérést a KKBP területén, az viszont nem elképzelhetetlen, hogy az emberi jogokat érintő nyilatkozatok esetében idővel bevezetésre kerül.

Ezzel át is térünk ahhoz a kérdéskörhöz, hogy hogyan lehetne ezt a népszerűtlen, de szükségszerű, elsőre tradicionális eszközökkel megvalósíthatatlannak tűnő reformot bevezetni, annak akadályait alternatív megoldásokkal áthidalni.

V. 3. A reform más útjai

V. 3. 1. Fokozatos megközelítés

Az első és egyben legkonszolidáltabb ilyen alternatíva az eredeti Junkeri javaslat⁴⁶ – mely az emberi jogi nyilatkozatok, a szankciók és a civil missziók területén szorgalmazza a mihamarabbi átállást minősített többségre – lecsonkítása lenne pusztán az emberi jogi nyilatkozatokra. Ez ugyan egy kis és mondhatni jelentéktelen, inkább szimbolikus szelete a javaslatnak, de közvetett jelentősége annál nagyobb lehet. Ezáltal kísérleti jelleggel próbálhatnák ki az államok ennek a szavazási módnak a szélesebb körű alkalmazását egy érzékenyebb területen, a nagyobb lélekszámmal rendelkező államok pedig nagyobb szolidaritást mutatva biztosíthatnák az Unió kisebb tagjait, hogy nem lesznek túlszavazva, véleményük igenis számítani fog abban az esetben is, ha nem áll rendelkezésre eszköztárjukban

⁴⁵ Európai Unió Tanácsa (2022). *General Affairs Council*. [www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/09/20/?utm_source=twitter.com&utm_campaign=2022-09-20-gac-main-results&utm_content=image). Elérhető: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/09/20/?utm_source=twitter.com&utm_campaign=2022-09-20-gac-main-results&utm_content=image [2024.04.13.]

⁴⁶ Európai Bizottság (2018). *State of the Union 2018: Making the EU a stronger global actor – European Commission proposes more efficient decision-making in Common Foreign and Security Policy*. European Commission – European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5683 [2024.04.08.]

a vétó, illetve az azzal való fenyegetődzés. Ez építhetné a bizalmat, egységesebbé tenné az EU külpolitikai fellépését az emberi jogokat érintő területeken és hozzá járulhatna, hogy hosszútávon bővüljön a minősített többséget támogatók köre és szűküljön az azt ellenzőké.⁴⁷

V. 3. 2. Felhatalmazó záradék

A Szerződés azon rendelkezései, amelyek lehetővé teszik a rugalmas implementációt, ha az Európai Tanács vagy a Tanács már biztosított egyhangú szavazást, szintén jó alternatívák lehetnek. Ide tartozik a felhatalmazó záradék, melyet az EUSz. 31. cikkének (2) bekezdése tárgyal. Ezen klauzula értelmében az Európai Tanács engedélyezheti a Tanácsnak, hogy az Unió érdekeit érintő határozatot minősített többséggel szavazzák meg. A lehetséges példák közé tartoznak a szankciós listák, a polgári KBVP-missziók végrehajtása vagy az Európai Tanács által elfogadott tematikus vagy földrajzi stratégiák szempontjai.⁴⁸

A felhatalmazó záradék az uniós szankciók területén már alkalmazásra került. A Tanács a múltban alkalmanként megállapodott a szankciós listáknak a kettős többség általi módosításáról, kiegészítéséről. A Bizottság 2018-ban azt javasolta, hogy a Tanács minősített többséggel módosítson valamennyi listát a jövőben.⁴⁹ Amint azonban a legutóbbi, az orosz ügy kapcsán e kérdésben folytatott küzdelmek is jelzik, az ilyen módosítási kísérletek rendkívül kontraproduktívak lehetnek.

Egy másik kísérlet a minősített többség szankciók terén való kiterjesztésére a 2020-as emberi jogokra és demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv végrehajtása volt. Az EP, a Bizottság és a főképviselő minősített többségi szavazást javasolt, az Európai Tanács által meghatározott stratégiai célkitűzésekkel. A javaslat célja az emberi jogi szankciók uniós kerete, más néven a Magnitsky-határozat. A tagállamok azonban végül elutasították a kettős többség kiterjesztését az uniós szankciópolitika ezen részterületére.⁵⁰

⁴⁷ Koenig, N. (2020). *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences Policy Brief*. 1–6. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3289/file/20200210_Policy_Brief_QMV_Koenig.pdf [2024.01.29.]

⁴⁸ Európai Unió (2016c). *Treaty on European Union Article 31*. Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M031> [2024.03.18.]

⁴⁹ Európai Bizottság (2018). *A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy*. Brussels, 12. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN> [2024.03.23.]

⁵⁰ Koenig, N. (2020). *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences Policy Brief*. 6. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3289/file/20200210_Policy_Brief_QMV_Koenig.pdf [2024.01.29.]

Egy másik érdekes, a KBVP-re szűkülő lehetőség az EUSz. 44. cikke. Ez lehetővé teszi a Tanács számára, hogy egy misszió vagy művelet végrehajtásával egyhangúlag megbízza az erre hajlandó és alkalmas tagállamok egy csoportját, amelyek aztán egymás között megállapodnának annak irányításáról. A rendelkezéssel még soha nem éltek, de ez a jövőben megváltozhat. A biztonsági és védelmi stratégiai irányítással a tagállamok megállapodtak abban, hogy 2023-ig "döntenek a 44. cikk végrehajtásának gyakorlati módjairól". Mindkét lehetőséggel az a probléma, hogy a passerelle-záradékhoz hasonlóan ezekhez is eleve egyhangú döntésre van szükség.⁵¹

V. 3. 3. Megerősített együttműködés

Ugyanez vonatkozik a KKBP-n belüli, a korábban már említett megerősített együttműködésre is, melyet az EUSz. 20. cikke⁵² és az EUMSZ. 326-333. cikkei szabályoznak.⁵³ Ennek létrehozásához nemcsak legalább kilenc résztvevőre van szükség, hanem a KKBP-n belül a Tanács egyhangú felhatalmazására is. Egyesek szerint a megerősített együttműködés egyszerűbb alternatívája lehet a passerelle-záradéknak. Ha már létrejött, a résztvevők egymás között megállapodhatnak a kettős többségre való áttéréstől is. A döntés ezután csak a résztvevőket kötelezné. Bár ez elméletben jól hangzik, a kérdés az, hogy hol lehetne ezt a gyakorlatban alkalmazni. A megerősített együttműködést a KKBP-ben még soha nem alkalmazták, és az EUMSZ. is kizárja a katonai és védelmi vonatkozású döntéseket.

⁵¹ European Parliament *EU Action Plan on Democracy and Human Rights | Legislative Train Schedule*. Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-eu-action-plan-on-democracy-and-human-rights> [2024.04.03.]

⁵² Európai Unió (2016b). *EUR-Lex -Article 20*. Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M031> [2024.03.23.]

⁵³ Európai Unió (2012). *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal of the European Union, C(326), 143–146. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF> [2024.03.23.]

VI. ALTERNATÍVÁK

A minősített többség kiterjesztése a KKBP-re sajnos nem jelent teljes körű megoldást, mivel a tagállamok mindig is élhetnének a vészfékkal. Az EU-nak és tagjainak tehát olyan alternatív utakat is kell keresniük, amelyek nem magát a döntéshozatali modellt lazítják fel, hanem adott esetben megkerülik azt a hatékonyabb és eredményesebb uniós külügyi fellépés érdekében. Öt ilyen lehetőség jöhet szóba.

VI. 1. Konstruktív tartózkodás

Az első és legelterjedtebb megoldást a konstruktív tartózkodás gyakoribb használta jelentené. Ennek a jogintézménynek – melyet a EUSz. 31. cikkének (1) bekezdése taglal – lényege, hogy a Tanács bármely tagja, ha tartózkodik a szavazástól, hivatalos nyilatkozattal deklarálhatja azt. Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat az Uniót kötelezi. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam tartózkodik minden olyan intézkedéstől, amely az említett határozaton alapuló uniós fellépéssel ellentétes vagy azt akadályozza, a többi tagállam pedig tiszteletben tartja álláspontját. Ha a Tanács tagjainak legalább harmada, vagyis a tagállamok egyharmada ilyen módon tartózkodik, amely harmad reprezentálja az uniós állampolgárok harmadát is akkor a határozat nem fogadható el.⁵⁴

Sajnos eddig azonban nem minősült kimondottan népszerűnek ez a fajta döntéshozatali segítő módszer. Összesen három alkalommal került alkalmazásra, pozitívum, hogy abból kettő nemrégiben, az orosz-ukrán háború kapcsán, így megfigyelhető egyfajta növekvő hajlandóság az alkalmazására, illetve elmondható, hogy kritikus, gyors reagálást igénylő esetekben, mint egy háború a tagállamok inkább hajlandóak élni ezzel a jogintézménnyel. A konstruktív tartózkodást először Ciprus alkalmazta 2008-ban az „EULEX Koszovó” KBVP-misszió létrehozásáról szóló határozattal kapcsolatban. Másodjára 2021-ben Ausztria, Írország és Málta tartózkodott attól, hogy halált okozó fegyvereket szállítsanak Ukrajnának, alkotmányukban rögzített jogi akadályokra hivatkozva. A konstruktív tartózkodással legutóbb Magyarország élt

⁵⁴ Európai Unió (2016c). *Treaty on European Union Article 31*. Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M031> [2024.03.18.]

az Ukrajna támogatására irányuló uniós katonai segítségnyújtási misszió létrehozásáról szóló tanácsi határozat esetében.⁵⁵

VI. 2. Külügyminiszterek megbízása

A második a külügyminiszterek megbízása. A főképviselő/alelnök is megbízhatja a tagállamok külügyminisztereit, hogy az EU nevében beszéljenek. Az EU így kihasználhatja az egyes tagállamok tekintélyét és szakértelmét egy-egy kérdésben, miközben az Unió megtartja a felelősséget. A közelmúltban például a finn külügyminiszter tárgyalta az EU nevében Szudánról.⁵⁶

VI. 3. Főképviselő/Alelnök szerepének növelése

Harmadik lehetőség a végrehajtói döntéshozatali modell, vagyis a főképviselő/alelnök diplomáciai hangjának megerősítése. Ahelyett, hogy hosszas tárgyalások után az EU 27 tagállamának nevében nyilatkozatokat adna ki, a főképviselő/alelnök gyakrabban tehetne közzé saját nyilatkozatokat az elfogadott uniós politika keretein belül. Erre példa volt Borrell nyilatkozata a Donald Trump amerikai elnök által előterjesztett közel-keleti béketervről.⁵⁷ Míg a 27 tagállam nevében tett nyilatkozat kimondta, hogy az EU tanulmányozni és értékelni fogja a javaslatot, Borrell saját nyilatkozata elítélte azt, mivel ellentétes volt a két érintett állam közötti tárgyalásos megoldás iránti uniós elkötelezettséggel.

VI. 4. Más jogalap

Negyedik alternatív megoldás lehet, ha más jogalapot vesznek figyelembe az uniós döntéshozatal kapcsán. A Juncker-javaslat kimondta, hogy amennyiben egy ügy nem a KKBP-vel kapcsolatos, "hanem egy olyan politika külső vonatkozásait érinti, amelyet a Lisszaboni Szerződés szabályoz. az Európai Unió működéséről szóló szerződésben foglaltakhoz, a döntéshozatalhoz a megfelelő jogalapokat kell alkalmazni, és ezáltal nem kell alkalmazni az egyhangúság szabályát". Ennek ugyan csak bizonyos esetekben lenne relevanciája, de érdemes

⁵⁵ Bartoloni, M.E. (2023). *Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic: Two Too Similar Sides of the Same Coin?* European Papers - A Journal on Law and Integration, 7(3), 1121–1130. o.

⁵⁶ Európai Unió (2021). *Pekka Haavisto visit to Sudan*. [www.eeas.europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/delegations/sudan/pekka-haavisto-visit-sudan_en?s=122). Elérhető: https://www.eeas.europa.eu/delegations/sudan/pekka-haavisto-visit-sudan_en?s=122 [2024.03.28.]

⁵⁷ dw.com (2020). *EU slams Trump's Middle East peace plan*. Elérhető: <https://www.dw.com/en/eu-slams-trumps-middle-east-peace-plan/a-52256384> [2024.03.14.]

lenne jobban megvizsgálni az ügyet a bizottságnak. Erről a lehetőségről, mind az EU kommunikációjában, mind annak konferenciáin kevés szó esik.⁵⁸

VI. 5. Kormányközi együttműködés

Végül pedig kiút lehet a jogi- és politikai szénakazalból a kormányközi együttműködés. A tagállamok a fentebb említett lehetőségek korlátai miatt gyakran folyamodnak kormányközi együttműködéshez. Ide tartoznak az olyan diplomáciai magcsoportok, mint az E3 (Franciaország, Németország és Egyesült Királyság) az iráni nukleáris megállapodásról folytatott tárgyalások során.⁵⁹ A kormányközi út is lehet kiút, amikor diplomáciai vagy emberi jogi nyilatkozatokról van szó. Amikor például Magyarország megakadályozta az orosz emberi jogi jogsértésekkel foglalkozó ENSZ szóvivő kinevezésére irányuló közös uniós felhívást, a többi 26 tagállam a saját nemzeti küldöttségein keresztül adta ki azt.⁶⁰

Az utóbbihoz hasonló kategóriába esnek a tagállamok EU keretein kívül létrehozott európai katonai koalíciói. Ilyen például az Agénor művelet a Hormuzi-szorosban és a Takuba munkacsoport a Száhel-övezetben. Ezeknek az európai készenléti koalícióknak azonban vannak hátrányai. Ezeket általában kevésbé tekintik legitimnek, mint a KBVP-műveleteket, és nem részesülnek közös finanszírozásban sem. Ezen túlmenően, egyes tagállamok jogi okokból nem csatlakozhatnak. A német alkotmány szerint a Bundeswehr⁶¹ például csak a kollektív biztonság rendszerének részeként vethető be külföldön, de hasonló a helyzet hazánkban is. Végezetül, a kormányközi út nem járható az uniós szankciók tekintetében, melyek egyre növekvő és kulcsfontosságú elemei az EU geopolitikai hatalmának és érdekérvényesítő képességének.⁶²

⁵⁸ Koenig, N. (2020). *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences Policy Brief*. 6. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3289/file/20200210_Policy_Brief_QMV_Koenig.pdf [2024.01.29.]

⁵⁹ Európai Unió (2021). *Nuclear Agreement – JCPOA*. Europa.eu. Elérhető: https://www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-agreement-%E2%80%93-jcpoa_en. [2024.04.05.]

⁶⁰ Koenig, N. (2022). *Towards QMV in EU Foreign Policy Different Paths at Multiple Speeds Policy Brief*. Berlin: Hertie School. 7-8. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/4534/file/20221014_Koenig_QMV_V1.pdf [2024.01.20.]

⁶¹ Németország hadereje (Szövetségi Védelmi Erő)

⁶² Weber, G. (2023). *Coalitions of the Willing: The Missing Piece of the Puzzle for European Defense*. ip-quarterly.com. Elérhető: <https://ip-quarterly.com/en/coalitions-willing-missing-piece-puzzle-european-defense> [2024.04.08.]

VII. AKTUÁLIS TENDENCIÁK, AZ OROSZ-UKRÁN HÁBORÚ HATÁSAI

Ahhoz, hogy érdemben tudjunk következtetni a KKBP jövőjére, szükséges körütekintően elemezni Európa aktuálpolitikai helyzetét. Ezt két lépésben tervezem végrehajtani, egyrészt kormányzati álláspont szintjén, másrészt európai állampolgárok szintjén.

Elsőként, mivel KKBP általános irányvonalait az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács, a tényleges döntéseket és azok végrehajtását pedig az egyes minisztereket magába foglaló Tanács határozza meg, ezért a tagállami kormányzati álláspontok esetleges változásait fogom megvizsgálni. Ennek alapjául referencia értéként a korábban hivatkozott 1. ábrát fogom figyelembe venni, amely 2020-ból származik (bár főként 2019-es adatokból készült), így az elmúlt négy év változásait fogom tudni meghatározni. Az aktualitások feltérképezésére primer forrásaim a hivatalos kormányzati kommunikáció, egyéni vagy közös állásfoglalások, nyilatkozatok, kormányzati dokumentumok és a nemzetközi fórumokon elhangzottak.

Amennyiben ezek hiánya miatt nem lehetséges egy-egy tagállam esetén, hogy pozíciójukat egyértelműen meghatározzam, úgy a bizonytalan/szkeptikus kategóriába fogom sorolni őket. Ebben az esetben is azonban az esetleges belpolitikai változásokat figyelembe véve – ideértve az abszolút kormányváltástól az állam/kormányfő személyében történő változáson át az esetleges koalíciós partnerek változásáig – igyekszem megállapítani, ha feltételezhető valamilyen elmozdulás a hozzáállásban. Elmozdulás esetén pedig célom meghatározni, hogy az az elmozdulás, milyen irányba történt (döntően az EU-hoz való viszony és a KKBP mélyítése szempontjából vizsgálva).

Második lépésben pedig az Eurobarométer közvélemény kutatásai alapján kívánom megvizsgálni, hogy történt-e valamilyen változás az európai uniós állampolgárok KKBP-hez való viszonya szempontjából ugyan ezen referencia időszak alatt.

VII. 1. Az egyes tagállamok álláspontja 2024-ben 2020-hoz képest

VII. 1. 1. A minősített többség támogatói

Kezdjük a szavazási reform támogatóival, azok közül is azokkal, akiknek álláspontja töretlen 2019 óta (1. ábra). Belgium, Finnország, Franciaország, Hollandia, Németország, és Spanyolország továbbra is elkötelezett támogatói a minősített többségi szavazásra való áttérésnek. Szándékukat legutóbb 2023 májusában erősítették meg több másik, részben új

tagállammal együtt és megalapították a „Minősített Többségi Szavazás Baráti Köre” nevű csoportot.⁶³

Közös nyilatkozatuk szerint: „A baráti csoport célja a külpolitikai döntéshozatal hatékonyságának és gyorsaságának javítása. Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborúja és az EU-t érő növekvő nemzetközi kihívások fényében a csoport tagjai meg vannak győződve arról, hogy az EU külpolitikájának adaptált folyamatokra és eljárásokra van szüksége ahhoz, hogy az EU, mint külpolitikai szereplő megerősödjön. A döntéshozatal fejlesztése szintén kulcsfontosságú ahhoz, hogy az EU készen álljon a jövőre.”⁶⁴

Később Svédország is belépett a Baráti Körbe, aki korábban is támogatója volt a döntéshozatal mélyítésének. Hezitálásának feltételezhető oka paradox módon az Észak Atlanti Szerződés Szervezetéhez (NATO) való friss csatlakozása lehetett, mely miatt úgy érezhette a politikai vezetés, hogy már elégséges mértékben mondtak le a szuverenitásukról az ország biztonsága érdekében, így majdnem az euroatlanti elköteleződés vált a szűkebb, európai uniós elköteleződés akadályává.⁶⁵

A támogatói szempontból teljesen új tagállamok között szerepel a korábban még „két értelmű, szkeptikus vagy nem végleges” kategóriába sorolt Luxemburg, Olaszország és Szlovénia is, akik a Baráti kör kezdete óta jelen vannak az együttműködésben. 2023 végére pedig kiegészültek az említett Svédországon kívül a korábban szintén szkeptikus Dániával és Romániával.⁶⁶

Luxemburg kisebb tagállamként korábban hagyományosan óvatos volt a KKBP-t domináló egyhangú szavazás leváltását illetően, attól félve, hogy a nagyobb tagállamok könnyen le tudják majd szavazni őket, azonban az orosz-ukrán háború kitörése után egyre inkább a nyitás felé mozdult a kormányzat a szavazási modell reformját illetően.

⁶³ Liboreiro, J. (2023). *Nine EU countries join forces to ditch unanimity on foreign policy*. [online] euronews. Elérhető: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/04/nine-eu-countries-join-forces-to-reform-voting-rules-on-foreign-policy-and-dent-veto-power> [2024.10.30.]

⁶⁴ Federal Foreign Office (2023). Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy. [online] German Federal Foreign Office. Elérhető: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304> [2024.10.30.]

⁶⁵ OSW Team (2023). The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and enlargement. [online] OSW Centre for Eastern Studies. Elérhető: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and> [2024.10.30.]

⁶⁶ Ibid.

Olaszország egy érdekes esettanulmány a KKBP mélyítése szempontjából, hiszen 2022 szeptemberében a Georgia Meloni által vezetett jobboldali, Olaszország Fiverei párt nyerte meg a választásokat. A kampány alatt Meloni is tett euroszepticismust idéző kijelentéseket, de leginkább koalíciós partnere Matteo Salvini miatt aggódhattak a reformpártiak⁶⁷, aki megkérdőjelezte az Oroszországgal szembeni szankciókat⁶⁸ és korábban csodálattal beszélt Vladimir Putin orosz elnökről⁶⁹. Ehhez képest azonban kifejezetten pragmatikus fordulatot vett a Meloni vezette kormányzat az októberi hatalomra jutásukat követően.

Szlovénia és Románia is az új geopolitikai kihívások, főleg a háború hatására lettek reform pártiak, de korábban sem voltak annyira elzárkózva tőle, inkább csak nem volt egyértelmű a pozíciójuk, nem úgy, mint Dániának. Egy másik egyedülálló tagállam, amely korábban nem, hogy mélyítés párti nem volt, de sajátos opt-out⁷⁰-jainak köszönhetően nem is vett részt semmilyen KBVP szabályozásban sem. Az eredetileg négy opt-outot a Maastrichti szerződés kapcsán kapta Dánia, elkerülendő ezzel a ratifikálási válságot. 2022 júniusában a dánok népszavazást tartottak a KBVP-re vonatkozó opt-outról. A dánok többsége igennel szavazott az opt-out eltörlésére. Ennek értelmében Dánia július 1-jével belépett az EU KBVP-be.⁷¹

VII. 1. 2. A bizonytalanok

A Baráti Körnek több tagja nincs, így egyértelmű bizonyítéka annak, hogy az említetteken kívül más tagállam nyíltan, fenntartások nélkül támogatná a döntéshozatali reformot, szintén nincs. Fontos azonban, hogy különbséget tegyünk nem támogató és ellenző között, ugyanis egyes tagállamoknak nincs egyértelmű álláspontja, mivel nemrég választottak új állam vagy kormányfőt, illetve parlamentet és az új kormányzat friss jellege vagy az elhúzódó koalíciós tárgyalások következtében még nem rajzolódott ki, hogy mi lesz a tagállami álláspont.

⁶⁷ Harvey, S. (2022). Far-Right Giorgia Meloni set to lead Italy after election triumph. [online] The Standard. Elérhető: <https://www.standard.co.uk/news/world/far-right-giorgia-meloni-italy-election-results-prime-minister-b1028030.html> [2024.10.30.]

⁶⁸ Roberts, H. (2022). Italy's Salvini says West should rethink sanctions for Russia. [online] POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.eu/article/italys-salvini-says-west-should-rethink-sanctions-for-russia/> [2024.11.1.]

⁶⁹ Dallison, P. (2022). Polish mayor confronts Italy's Salvini over friendship with Putin. [online] POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.eu/article/polish-mayor-confronts-italy-matteo-salvini-over-friendship-with-vladimir-putin/> [2024.11.1.]

⁷⁰ Egyes uniós tagállamok rendelkeznek úgynevezett kimaradási lehetőségekkel (opt-out), amelyek biztosítják, hogy ha egy adott tagállam nem kíván részt venni az uniós politika egy adott területén, akkor kimaradhasson, elkerülve ezzel az általános patthelyzetet.

⁷¹ The Danish Parliament (2019). The Danish opt-outs from EU cooperation. [online] The Danish Parliament. Elérhető: <https://www.thedanishparliament.dk/en/eu-information-centre/the-danish-opt-outs-from-eu-cooperation> [2024.11.1.]

Bulgáriában a hetedik választást tartották három év alatt, mivel soha nem valósul meg a kormányzóképes koalíció, ezért nehéz lenne meghatározni milyen választ fog adni az új kormány. ha egyszer stabilan feláll, de fontos megjegyezni, hogy Bulgária hagyományosan szkeptikusan áll a kérdéshez és szeret élni a vétó lehetőségével.

Ausztriában 2024. szeptember 19-én tartottak parlamenti választásokat, ahol a második világháború óta példátlan módon szélsőjobboldali párt szerezte meg a legtöbb szavazatot, azonban koalíciós partner hiányában feltehetőleg nem fog tudni kormányt alakítani. Valószínűleg a korábbi, Karl Nehammer vezette kétpárti koalíció irányíthatja tovább az országot. Ez a koalíció azonban annyira meggyengült, hogy együtt is mindössze az egyszerű többség alsó küszöbét érik el, 92 mandátumot. A stabil kormányzáshoz célszerű lenne egy harmadik koalíciós taggal bővíteni magukat, melyre a legesélyesebb jelölt a 18 mandátummal végző liberális NEOS párt lehet.⁷²

Ugyan még folynak a tárgyalások, de egy liberális koalíciós partner megjelenése – amely egyébként is a legkisebb lenne a hárompárti együttműködésben – sem valószínű, hogy érdemben változtatna a hagyományos és konzervens tagállami külpolitikán, amely a biztonságpolitika szempontjából a semlegességre törekszik. Ausztria ennek megfelelően nem tagja a NATO-nak sem.

Litvánia szintén friss tagállam abban az értelemben, hogy 2024. október 13-án tartottak parlamenti választásokat, amely eredményeként feltételezhetően egy teljesen új, szociáldemokraták vezette kormánykoalíció jön majd létre. A kampányban központi szerepet kapott az orosz agressziótól való félelem, melynek oka, hogy az ország háromnegyede úgy gondolja, hogy Oroszország a közeljövőben megtámadhatja az országot.⁷³

Az új kormány és annak vezetője azonban nem kizárólagosan határozza meg az ország külpolitikáját, hiszen az államfő is birtokol bizonyos végrehajtói jogosítványokat ezen a területen, mégpedig: a fegyveres erők főparancsnoka, vezeti az ország legfelső védelmi és nemzetbiztonsági testületét, képviseli országát az EU- és NATO csúcstalálkozókon. A

⁷² Jenne, P. and Moulson, G. (2024). Austria's chancellor asked to form new government after parties refuse to work with far-right leader. [online] AP News. Elérhető: <https://apnews.com/article/austria-president-nehammer-chancellor-government-far-right-b7c91e9030d266d92f348f52acd9e5a8> [2024.11.3.]

⁷³ Kovalcsik, T. (2024). Elvesztette a választásokat a jobboldali-liberális kormánykoalíció Litvániában. [online] telex. Elérhető: <https://telex.hu/valasztasi-foldrajz/2024/10/28/litvania-parlamenti-valasztas-masodik-fordulovegeredmeny> [2024.11.5.]

kormányval közösen alakítja az ország kül- és biztonságpolitikáját. Gitanas Nausėda pedig már 2024 májusában bebiztosította Köztársasági Elnöki pozícióját még egy ciklusra. Nausėda egy igazi atlantista, EU barát politikus.⁷⁴ Az ő személye, a felálló új kormány és a lakosság tartós orosz fenyegetettség érzete könnyen lehet, hogy a támogatók közé fogja sodorni Litvániát a közeljövőben. Eddigi álláspontja sem volt tisztázott, hiszen bár nem lett tagja a Baráti Körnek, egyértelmű elutasító kormányzati állásfoglalásokat sem lehetett hallani. A lengyel, Keleti Tanulmányok Központja (OSW) is a „bizonytalan/konszenzus hiánya” kategóriába sorolta az országot 2023 októberében.⁷⁵

VII. 1. 3. A szkeptikusok

Következő csoportban szerepelnek azok a tagállamok, amelyeknek lehetne álláspontja a reform kapcsán, hiszen stabil kormányval rendelkeznek és nincs a küszöbön egy újonnan felálló másik adminisztráció sem, de ezek ellenére sem egyértelmű a pozíciójuk. Van azonban köztük néhány olyan állam, amelyek az utóbbi években sokkal konstruktívabb hozzáállást tanúsítottak a reformhoz kapcsolódó vitában korábbi, egyértelműen elutasító álláspontjához képest, csak bizonyos geopolitikai adottságaik miatt fenntartásokkal kezelik azt.

Észtország 2020-ban kiadott „Észt Külpolitikai Stratégia 2030” című kormányzati dokumentumban kiemeli ugyan a biztonság és a kollektív védelem fontosságát, azonban ennek sarokkövének elsősorban a NATO-t és nem az EU-t tekinti.⁷⁶ Fontos, hogy a stratégiában már ekkor is jelen van az orosz fenyegetettség érzet: „Európa biztonságát érinti Oroszország egyre agresszívabb külpolitikája, a katonai erő alkalmazásával való fenyegetés és annak tényleges alkalmazása, a befolyásolás és a más országok belső ügyeibe való beavatkozás céljainak elérése érdekében. Európa bizalomépítő intézkedéseken alapuló biztonsági rendszere gyengül.”⁷⁷

⁷⁴ Kozics, J. (2024). Elsőprő győzelmet aratott Litvánia elnöke. [online] Index.hu. Elérhető: <https://index.hu/kulfold/2024/05/27/litvania-gitanas-nauseda-valasztasi-gyozelem-allamfo-elnok/> [2024.11.5.]

⁷⁵ OSW Team (2023). The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and enlargement. [online] OSW Centre for Eastern Studies. Elérhető: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and> [2024.10.30.]

⁷⁶ Republic of Estonia Ministry of Foreign Affairs (2020). Foreign Policy Development Plan 2030 of the Government of the Republic of Estonia. [online] Välisministeerium. 9. o. Elérhető: <https://vm.ee/en/activity/foreign-policy-development-plan-2030/foreign-policy-development-plan-2030-government> [2024.11.5.]

⁷⁷ Ibid. 8. o.

Bőven a háború kitörése után, 2023-ban született azonban az „Észtország 2023-2025 közötti európai uniós politikai prioritásai” kormányzati stratégia. A stratégiában kiemelt szerepet kap a védelmi kapacitások bővítése, a védelmi ipar fellendítése.⁷⁸ Nem említi ugyanakkor a szavazási mechanizmus megváltoztatásának szükségességét és továbbra is a NATO-t tartja kulcs szereplőnek, szorgalmazva a szorosabb EU-NATO együttműködést.⁷⁹ Ennek ellenére is érezhető azonban egyfajta nyitás vagy áthallás a reform szükségességére a szankciós politika kapcsán. Úgy fogalmaz: „Az EU szankciópolitikájának hatékonynak és eredményesnek kell lennie és nagyobb figyelmet kell fordítani az intézkedések EU-n belüli koherens végrehajtására is.”⁸⁰

Lettország esetében sincs konkrét, hivatalos forrásból származó információ a Tanács szavazási mechanizmusának módosítását illetően és a többi balti államhoz hasonlóan inkább a NATO-ban látja a kompetens és hatékony védelem lehetőségét.⁸¹ Mindazonáltal szintén a balti, illetve a kelet közép európai államok biztonság percepciójából kifolyólag magas az orosz fenyegetettség érzet az országban és ennek kapcsán nagy szerepet kap a szankciós politika, melynek elsődleges letéteményese az EU.⁸²

Írországnak szintén nincs egyértelmű kormányzati állásfoglalása, de Ausztriához hasonlóan semleges külpolitikát folytató államról beszélünk, amely nem tagja a NATO-nak sem. Egy 2024 márciusi ír parlamenti ülés jegyzőkönyve azonban belátást enged az ír viszonyokba, amely alapján egy konstruktívabb irányba történő elmozdulást lehet feltételezni.

Matt Carthy képviselő kérdezte Micheál Martin kül- és honvédelmi minisztert, illetve Tánaiste⁸³-t, hogy mi az álláspontja arról, hogy az Európai Tanácsban a jelenlegi egyhangúsági követelmény helyett minősített többségi szavazást alkalmazzanak a védelemmel kapcsolatos kérdésekben.

⁷⁸ Republic of Estonia Government Office (2023). Estonia's European Union Policy | Riigikantselei. [online] [www.riigikantselei.ee](https://www.riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/organisation-and-planning-work-government/estonias). 7-8. o. Elérhető: <https://www.riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/organisation-and-planning-work-government/estonias> [2024.11.5.]

⁷⁹ Ibid. 8. o.

⁸⁰ Ibid. 6. o.

⁸¹ Ministry of Foreign Affairs Republic of Latvia (2024). Security and Defence Policy | Ārlietu ministrija. [online] [www.mfa.gov.lv](https://www.mfa.gov.lv/en/security-and-defence-policy). Elérhető: <https://www.mfa.gov.lv/en/security-and-defence-policy> [2024.11.8.]

⁸² Ministry of Foreign Affairs Republic of Latvia (2023). Sanctions. [online] [Mfa.gov.lv](https://www.mfa.gov.lv/en/sanctions). Elérhető: <https://www.mfa.gov.lv/en/sanctions> [2024.11.8.]

⁸³ Írország kormányának vezetőhelyettese, és így a második legmagasabb tisztségviselője.

A kontextushoz fontos tudni, hogy Matt Carthy a Sinn Féin nacionalista baloldali párt tagja, melynek legfőbb célja az Egyesült Királyság részét képező Észak-Írország visszacsatolása.⁸⁴ A párt politikai ideológiájának megfelelően a semlegesség híve külpolitikai kérdésekben.

A miniszterelnök helyettes hangsúlyozta, hogy az EU védelmi és biztonsági kérdései továbbra is nemzeti hatáskörben maradnak, és egyhangúság szükséges a döntéshozatalhoz, ennek módosítása az alapító szerződések módosítását igényelné. Kiemelte Írország sajátos biztonságpolitikai helyzetét, amelyet az EU tiszteletben tart. Válaszát azzal folytatta, hogy közben az EU komoly külpolitikai kihívásokkal néz szembe, mint az ukrajnai és közel-keleti helyzet, amelyek gyors és határozott reakciókat igényelnek. Írország nyitott arra, hogy megvizsgálja, miként lehetne javítani a KKBP végrehajtását. Óvatosan, ugyan de válaszában úgy fogalmaz lát némi potenciált a minősített többségi szavazás alkalmazásában korlátozott esetekben és említést tesz a passerelle klauzuláról is.⁸⁵

Matt Carthy nem volt elégedett a válasszal és viszontválaszában jelezte, hogy egyértelmű elutasító álláspontot kéne képviselniük ebben a kérdésben, majd hozzá tette, hogy a miniszterelnök helyettes pártjának képviselői az EP-ben rendszeresen tartózkodnak vagy rosszul szavaznak olyan módosításoknál, amelyek az egyhangúság elvét rögzítenék. A miniszterelnök helyettes a viszontválaszában ezeket a vádakokat nem utasította el.⁸⁶

Szlovákia kapcsán szintén nem találtam semmilyen nyilatkozatot, amely alapján pozíciójuk egyértelműen meg lehetne határozni. A Külügyminisztérium által 2023 októberében kiadott szlovák külpolitikai stratégia alapján azonban Szlovákia támogatja az EU döntéshozatali mechanizmusainak reformját a hatékonyság növelése érdekében, különösen az Unió közelgő bővítésére tekintettel. A dokumentum úgy fogalmaz: A Szlovák Köztársaság, mint közepes méretű ország szempontjából, amely a jelenleg lehetséges legmagasabb szinten teljes mértékben integrálódott az EU-ba, stratégiaiilag fontos, hogy megőrizzük az EU működőképességét és döntéshozatali képességét. Kiemeli azt is, hogy az EU reformjára

⁸⁴ Sinn Féin (n.d.). A Decade of Opportunity - Towards the New Republic. [online] www.sinnfein.ie. Elérhető: <https://www.sinnfein.ie/irish-unity> [2024.11.8.]

⁸⁵ Houses of the Oireachtas (2024). European Council. [online] [Oireachtas.ie](http://oireachtas.ie). Elérhető: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2024-03-21/1/> [2024.11.9.]

⁸⁶ Ibid.

irányuló vitában a közösségi szemléletet támogatja, szemben a nemzetállami megközelítéssel, így az erős és működőképes EU intézményeken alapuló Uniót tartja kívánatosnak.⁸⁷

Végül Portugália az utolsó állam, amely nem rendelkezik szilárd véleménnyel a minősített többség kiterjesztését illetően. Óvatos megközelítése korábban is és most is feltételezhetően pénzügyi eredetű, nem ideológiai, hiszen Portugáliát továbbra is Európa-párti pártok kormányozzák. Az orosz és kínai befektetések és politikai befolyás elfogadásának indítékai elsősorban az államháztartás bizonytalan helyzetéből fakadnak az euróválság következményei után, nem pedig az euroszkepticizmusból és ugyan ezen okból Portugália nehezen hajlandó lemondani vétójogáról a KKBP-ben, mert attól tart, hogy elveszíti az e két hatalommal fenntartott kapcsolataiból származó pénzügyi vagy egyéb előnyöket.⁸⁸

Az orosz-ukrán háborút követő választáson azonban kormányváltás következett be és a 2024-ben felálló új kormányzat a támogatásáról biztosította az EU-t a szankciós politikát illetően, továbbá hangsúlyozta a stratégiai autonómia elérésének fontosságát. Utóbbinak megfelelően a portugál kormány az orosz és kínai kitettségének csökkentését tűzte ki kormányzati célul, tehát a fent említett akadályok idővel enyhülhetnek, de a szankciók terén már most nyitottabb lett a tagállam.⁸⁹

VII. 1. 4. A reform ellenzői

A Baráti Kör felállása után Lengyelország és Magyarország, a két legtöbb vétót használó tagállam hamar kezdte toborozni saját szövetségeseiket az egyhangúság megvédése érdekében.⁹⁰ Így az ellenzői csoporthoz csatlakozott 2023 májusában: Lengyelország, Magyarország, Csehország, Görögország, Ciprus, Málta, Bulgária és Horvátország.⁹¹

⁸⁷ Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic (2023). Europe at a crossroads – seeking stability and security in a changing global environment. [online] mzv.sk. 17-18. o. Elérhető: <https://www.mzv.sk/en/web/en/diplomacy/documents> [2024.11.9.]

⁸⁸ Schuette, L. (2019). Should the EU make foreign policy decisions by majority voting? [online] Centre for European Reform. Elérhető: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> [2024.11.12.]

⁸⁹ Goncalves, S. (2024). Portugal's new government aligned with tougher energy sanctions on Russia. [online] Reuters. Elérhető: <https://www.reuters.com/world/europe/portugals-new-government-favours-tougher-sanctions-against-russia-2024-05-15/> [2024.11.11.]

⁹⁰ Liboreiro, J. and Zsíros, S. (2023). Hungary and Poland rally allies to defend veto power in foreign policy. [online] euronews. Elérhető: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/23/hungary-and-poland-rally-allies-to-defend-veto-power-in-eu-foreign-policy> [2024.11.11.]

⁹¹ Navarra, C., Jančová, L. and Ioannides, I. (2023). Qualified majority voting in common foreign and security policy. [online] europarl.europa. European Parliamentary Research Service. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2023\)740243](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740243) [2024.11.11.]

Korábban említettem, hogy Bulgária súlyos belpolitikai válsággal küzd azóta, ezért az ő álláspontja kérdőjeles marad. Lengyelországban pedig azóta választáson bukott meg a hagyományosan euroszeptikus szélsőjobb és a korábbi Európai Tanács Elnök, Donald Tusk vezette kormány került hatalomra. Tusk kifejezetten nyugatos, Unió párti politikus, aki deklaráltan fel kívánt hagyni a korábbi kormány EU politikájával.⁹² Az új kormányzat egyik koalíciós partnere célként tűzte ki a szavazási mechanizmus megváltoztatását és a vétó lehetőségének eltörlését⁹³, azonban egyelőre erről nem sikerült meggyőzni partnereit és Lengyelország továbbra is inkább a konszenzusos döntéshozatal híve marad, de feltehetőleg sokkal konstruktívabb lesz a kérdésben. Mindezek eredményeként Magyarország elvesztette legelkötelezettebb és legerősebb szövetségesét a szavazási kérdésekben.

Részben Portugáliához hasonló Görögország helyzete is, azzal a különbséggel, hogy az államháztartás helyzete sokkal bizonytalanabb és az euróválság is itt volt a legerőteljesebb.⁹⁴ Ehhez a pénzügyi faktorhoz társul még sajátos regionális biztonságpolitikája Törökországgal szemben, amely faktorok eredményeként Görögország sokkal határozottabban ragaszkodik az egyhangú döntéshozatalhoz és azzal együtt a vétó lehetőségéhez.

A török-görög kapcsolatok rendezése érdekében az utóbbi másfél évben nagy diplomáciai erőfeszítést tettek a felek és többször is találkozott a két ország vezetője, akik bizakodva nyilatkoztak a térség jövőjét illetően⁹⁵, azonban az érdekellentét és a feszült viszony a két ország között olyan régi és annyira mély, hogy korai lenne lezártnak tekinteni ezt a kérdést.

Ciprus és Málta is hagyományosan egyhangúság pártiak, amely a reformvitában a korábban már említett nagy és kis lélekszámú tagállamok szembenállására vezethető vissza a minősített többség népességi szűrője miatt. Ezek mellett Ciprus esetében sajátos geopolitikai helyzetéből adódóan is ragaszkodik a vétóhoz.

⁹² Németh Árpád (2023). Lengyelország szakít az orbáni modellel: íme, Donald Tusk, az Európa-rajongó kormányfőjelölt. [online] euronews. Elérhető: <https://hu.euronews.com/2023/10/28/lengyelorszag-tusk-pis-kaczynski-orban-europai-unio> [2024.11.10.]

⁹³ Ptak, A. (2024). Polish Left calls for end of veto rights in EU. [online] Notes From Poland. Elérhető: <https://notesfrompoland.com/2024/05/06/polish-left-calls-for-end-of-veto-rights-in-eu/> [2024.11.10.]

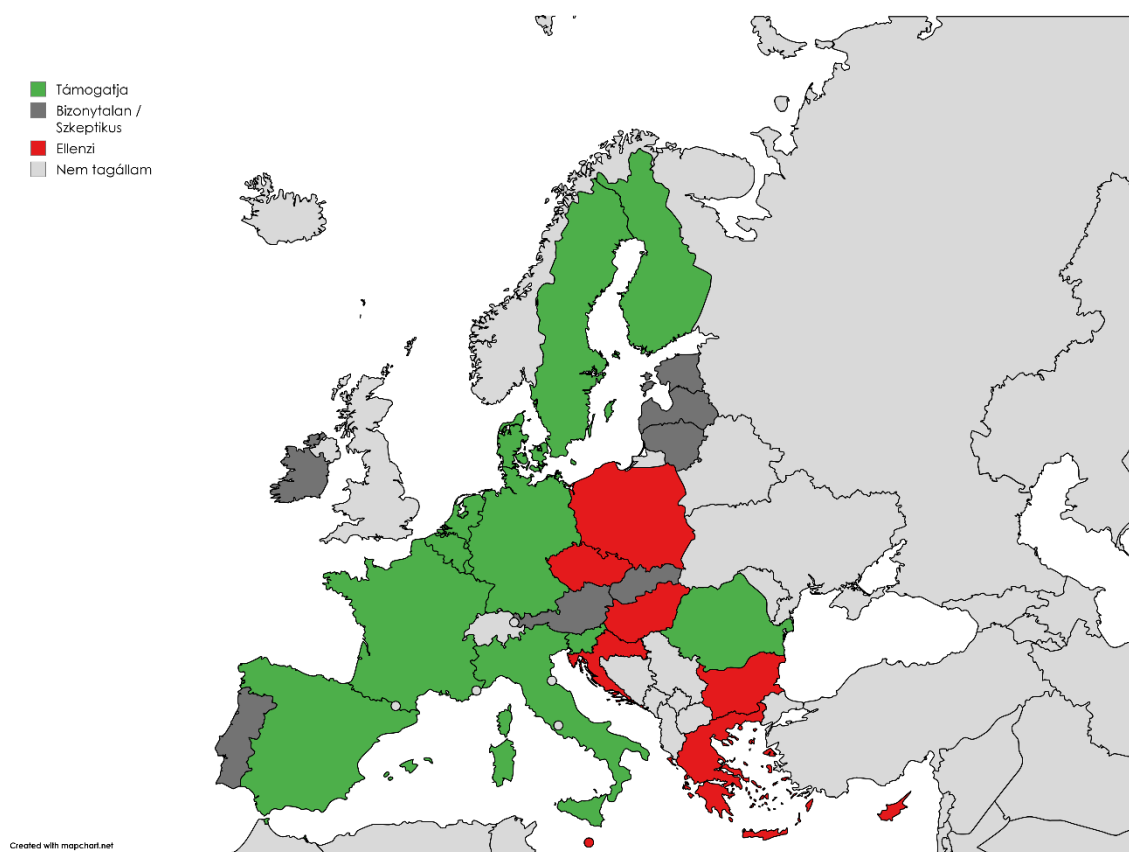
⁹⁴ Schuette, L. (2019). Should the EU make foreign policy decisions by majority voting? [online] Centre for European Reform. Elérhető: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> [2024.11.12.]

⁹⁵ Magyar Ádám (2024). Erdogan és Micotakis szerint is fényes jövő elé néznek a török-görög kapcsolatok. [online] euronews. Elérhető: <https://hu.euronews.com/2024/05/14/erdogan-es-micotakis-szerint-is-feny-es-jovo-ele-neznek-a-torok-gorog-kapcsolatok> [2024.11.11.]

Horvátország, Csehország és Magyarország kormányai is a kisebb államok érdekérvényesítése miatt, a nemzeti szuverenitás védelmére hivatkozva ellenzik a minősített többség kiterjesztését.⁹⁶ Ezen államok orosz és kínai gazdasági kitettsége is magas, de ehhez társul mindegyik esetben egy euroszkeptikus kormányzati narratíva is, tehát nem csak pénzügyileg, hanem ideológiailag is szemben áll az elképzelésük a támogatókéval.⁹⁷

Hármuk közül is a leghatározottabb ellenálló a Tanács jelenlegi soros elnöke, Magyarország. Az OSW 2023-as kutatásában egyedüli tagállamként szerepelt a megkülönböztetett „erősen ellene” kategóriában, amely a kelet európai tagállamok akkori álláspontját vizsgálta.⁹⁸

VII. I. 5. Az elmúlt négy év változásai



⁹⁶ Magyarország Kormánya (2023). A nemzeti szuverenitás és a schengeni határok megvédéséről írt a horvát államiság ünnepén Orbán Viktor. [online] <https://kormany.hu>. Elérhető: <https://kormany.hu/hirek/a-nemzeti-szuverenitas-es-a-schengeni-hatarok-megvedeserol-irt-a-horvat-allamisag-unnepen-orban-viktor> [2024.11.11.]

⁹⁷ Schuette, L. (2019). Should the EU make foreign policy decisions by majority voting? [online] Centre for European Reform. Elérhető: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> [2024.11.12.]

⁹⁸ OSW Team (2023). The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and enlargement. [online] OSW Centre for Eastern Studies. Elérhető: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and> [2024.10.30.]

2. ábra: Az egyes tagállamok álláspontja a minősített többség kiterjesztésével kapcsolatban 2024-ben

A szerző saját ábrája

Koenig 2020-as kutatásának eredményeihez képest a változás szemmel látható. Hatról tizenegyre nőtt a reformot támogatók száma, kilencről hétre csökkent a bizonytalanok/szkeptikusok száma (Egyesült Királyságot nem számolva) és tízről nyolcra csökkent a reform ellenzőinek a száma.

Szemmel látható, de hatalmas áttörésnek nem nevezhető, hiszen az egyhangúságtól még rendkívül messze van az Európai közösség. A 2020-as kutatás nem részletezte az egyes tagállamok motivációit, én erre igyekeztem hangsúlyt fektetni, kiváltképp a skeptikusok és az ellenzők esetében. Nincs referencia értékem arra vonatkozóan, hogy milyen volt a skeptikus államok helyzete 2020-ban, azonban, most azt gondolom, hogy közülük is meglehetősen nyitottak a legtöbben és potenciális támogatók lehetnek a jövőben. Kizárólag a szankciók területén történő alkalmazást legtöbbjük feltehetően már most támogatná.

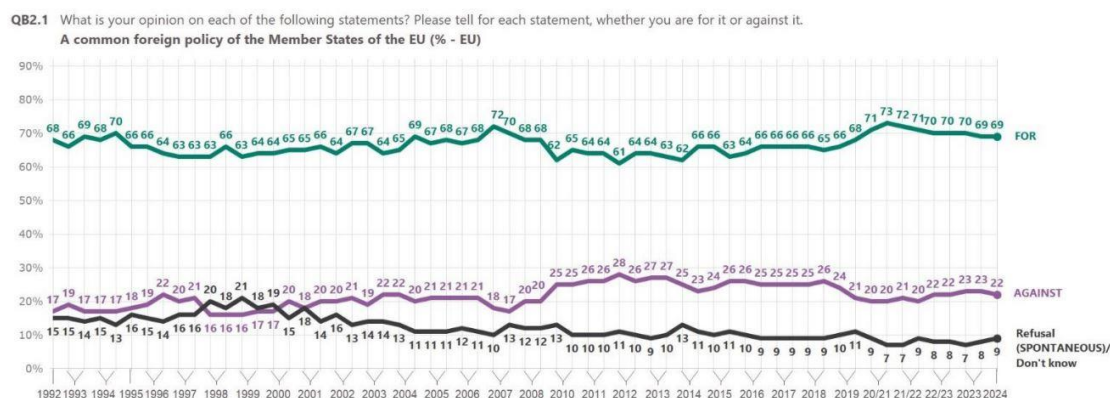
Megjegyzendő még, hogy a tendenciát tekintve a reformpárti tagállamok számának növekedése szorosan összefügg az orosz-ukrán háborúval, azonban azt nem közvetlenül követte le a tagálami álláspontok fordulata, hanem több mint egy évvel később. Véleményem szerint azért, mert nem pusztán az orosz agresszió megjelenésére, és az így kialakuló kollektívebb biztonság-percepció kialakulására volt szükség, hanem arra is, hogy egyesek vétóval vagy annak fenyegetésével akadályozzák, illetve lassítsák a közös fellépést, ezzel indukálva a reformpártiak számának gyarapodását.

A reformot támogató tagállamok felelőssége és feladata úgy vélem abban van, hogy egyrészt biztosítsák a kisebb tagállamokat arról, hogy a minősített többség bevezetése nem az ő véleményük megkerülésére irányul. Ehhez célszerűbbnek tartom, hogy kezdetnek a korábban már említett szuper-minősített többség bevezetését szorgalmazzák, amely közelebb áll az egyhangú döntéshez, mint a sima minősített többség és nehezebb vele leszavazni a kisebb államokat. Másrészt pedig fontos, hogy segítsék azokat a tagállamokat, amelyeknek nagyobb a gazdasági kitettsége bizonyos harmadik államok felé és legyen hatékony uniós program az ilyen kitettségek csökkentésére.

VII. 2. Az uniós állampolgárok véleménye

Amikor az uniós állampolgárok véleményét vesszük figyelembe, egyértelműen látszik, hogy magas társadalmi támogatottsággal bír a közös külpolitika, ahogy az a 3. ábrán látható és azon belül is még nagyobb a biztonság és védelempolitika a 4. ábrán. Az orosz-ukrán háború hatása itt nem igazán olvasható ki, a magas támogatottság azóta nem nőtt tovább, és nem is igazán csökkent egyik esetben sem.⁹⁹

Az említett szakpolitikai területeknek még az olyan elhivatottan reform ellenes tagállamokban is stabilan 60% fölötti a támogatottsága, mint Magyarország vagy Lengyelország (5. ábra).¹⁰⁰



3. ábra: Közös külpolitika támogatottsága az európai uniós állampolgárok körében

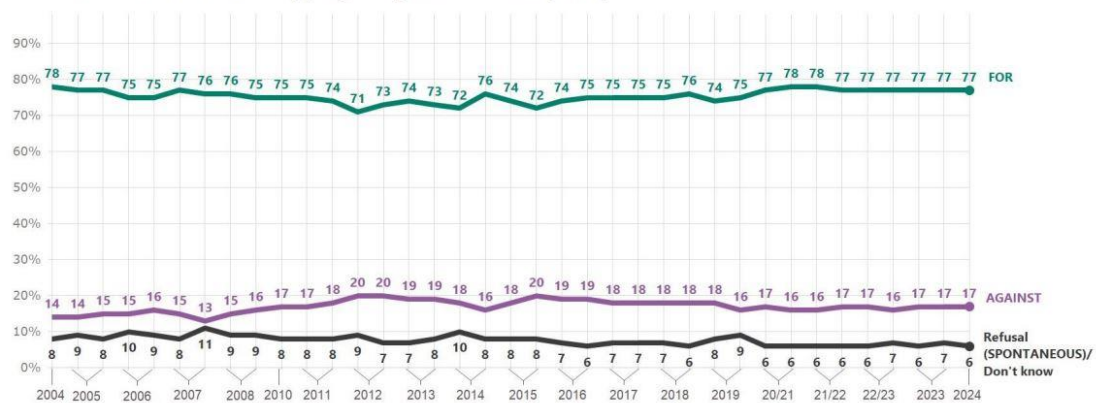
Forrás: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>

Utolsó letöltés: 2024. 11. 12.

⁹⁹ Európai Unió (2024). Eurobarometer. [online] europa.eu. Elérhető: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216> [2024.11.12.]

¹⁰⁰ Schuette, L. (2019). Should the EU make foreign policy decisions by majority voting? [online] Centre for European Reform. Elérhető: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> [2024.11.12.]

QB2.2 What is your opinion on each of the following statements? Please tell for each statement, whether you are for it or against it.
A common defence and security policy among EU Member States (% - EU)

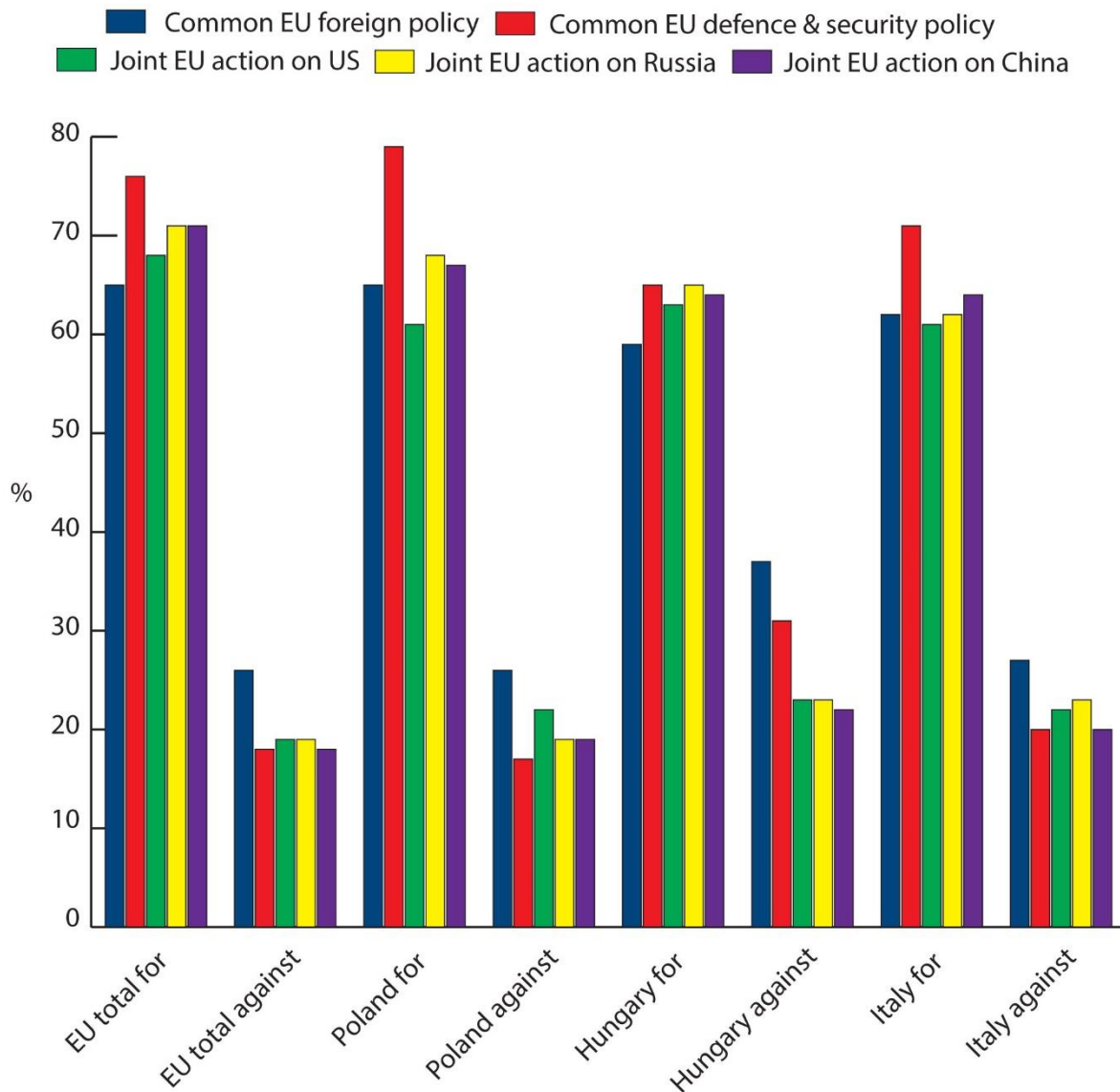


4. ábra: Közös védelempolitika támogatottsága az európai uniós állampolgárok körében

Forrás: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>

Utolsó letöltés: 2024. 11. 12.

Chart 1: Public opinion on EU foreign policy



Source: Eurobarometer.

5. ábra: Az egyes szakpolitikai területek támogatottsága: az EU-ban, Lengyelországban, Magyarországon és Olaszországban

Forrás: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting>

Utolsó letöltés: 2024. 11. 12.

VIII. ZÁRÓ GONDOLATOK

Dolgozatom célja volt bemutatni, hogyan lehetne az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájához tartozó döntéshozatali eljárásokat fejleszteni, és az európai védelmi együttműködést mélyíteni.

Először a téma problematizálása okán összehasonlítottam a más szakpolitikai területeken jellemzően használt rendes jogalkotási eljárást a KKBP-re vonatkozó eljárási formával. Ezt követően bemutattam a hatályos jogi keret által biztosított döntéshozatali és szavazási modelleket, megvitatva azok előnyeit, hátrányait rávilágítva a reform szükségességére. Ezt követően megvizsgáltam, hogyan lehetne fejleszteni az eljárási formákat és hogy ennek, milyen jogi és politikai akadályai vannak. A témában rendelkezésre álló és általam feldolgozott szakirodalom, a tanulmányozott európai jogszabályok és az Európai Unió hivatalos oldalain olvasottak alapján arra a megállapításra jutottam, hogy a döntéshozatali eljárások fejlesztése, annak reformja sokkal bonyolultabb és kihívásokkal telibb, mint azt elsőre gondoltam, viszont szükségessége a 21. század bizonytalan biztonsági környezetében, a szuperhatalmak árnyékában, illetve keresztüzében annál nyilvánvalóbb.

Az orosz-ukrán háború árnyékában, bár a reform ötlete egyre népszerűbb az egyes tagállami kormányok között, amíg egy tagállam is ellenzi azt, addig annak megvalósulása kvázi lehetetlen. Ennek megfelelően áttörésről egyelőre nem, csak javuló tendenciáról beszélhetünk. A tagállamoknak mihamarabb fontolóra kell venniük azokat a nem konvencionális reformeszközöket, illetve alternatívákat, amelyekkel hatékonyabbá tehető a döntéshozatal és ezáltal erősíthető az EU ellenállóképessége és globális szerepvállalása, ha a tradicionális módszerek hatástalannak vagy kontraproduktívnak bizonyulnának.

Az álmódosítás és tervezés ideje lejárni látszik, a tagállamoknak rövidesen dönteniük kell, hogy milyen Európát szeretnék. Ahogy az európai állampolgároknak, úgy az egyes kormányoknak is ideje felismerniük, hogy az európai érdekek érvényesítésének egy útja van. Együtt... vagy sehogy.

„Ahelyett tehát, hogy minden energiánkat a belső megosztottságunkra összpontosítanánk, ahogyan azt már túl régóta tesszük, ahelyett, hogy vitáinkat egy európai polgárháborúban veszítenénk el, inkább azon kell gondolkodnunk, hogyan lehet egy erős Európát létrehozni egy olyan világban, mint a mai.” (Macron, 2017)

IX. BIBLIOGRÁFIA

IX. 1. Hivatkozott jogszabályok:

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.)

IX. 2. Felhasznált szakirodalom:

- Bartoloni, M.E. (2023). *Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic: Two Too Similar Sides of the Same Coin?* European Papers - A Journal on Law and Integration, 7(3), Elérhető: <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/simple-abstention-and-constructive-abstention-in-context-of-international-economic-sanctions>
- Európai Unió (2022). *Conference on the Future of Europe Report on the Final Outcome*. European Union,
- Ischinger, W. (2020). *Munich Security Report 2020 Westlessness*. Elérhető: https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf [2024.03.12.]
- Koenig, N. (2020). *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences Policy Brief*. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3289/file/20200210_Policy_Brief_QMV_Koenig.pdf [2024.01.29.]
- Koenig, N. (2022). *Towards QMV in EU Foreign Policy Different Paths at Multiple Speeds Policy Brief*. Berlin: Hertie School. Elérhető: https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/4534/file/20221014_Koenig_QMV_V1.pdf [2024.01.20.]
- Molnár, A. (2018). *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*. [online] Dialóg Campus, Elérhető: https://real.mtak.hu/88071/1/web_PDF_Az_Europai_Unio_kulkapcsolati_rendszere.pdf [2024.04.21.]
- Zachar, P.K. (2021). *A francia–német tandem és Európa jövője*. Külügyi Szemle, 20(4), Elérhető: https://kki.hu/wp-content/uploads/2022/02/KSZ_2021_4_03_Zachar.pdf [2024.01.20.]

IX. 3. Felhasznált internetes források:

- Chardon, M. (n.d.). Sperrminorität. [online] bpb.de. Elérhető: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/177278/sperrminoritaet/> [2024.05.01.]
- Európai Unió Tanácsa (2022) General Affairs Council Press Conference. Elérhető: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26030> [2024.03.28.]
- Európai Unió Tanácsa (2022). General Affairs Council. www.consilium.europa.eu. Elérhető: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/09/20/?utm_source=twitter.com&utm_campaign=2022-09-20-gac-main-results&utm_content=image [2024.04.13.]
- Európai Unió Tanácsa (2024). Unanimity. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/> [2024.03.15.]
- Dallison, P. (2022). *Polish mayor confronts Italy's Salvini over friendship with Putin*. [online] POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.eu/article/polish-mayor-confronts-italy-matteo-salvini-over-friendship-with-vladimir-putin/> [2024.11.1.]
- dw.com (2020). EU slams Trump's Middle East peace plan. Elérhető: <https://www.dw.com/en/eu-slams-trumps-middle-east-peace-plan/a-52256384> [2024.03.14.]
- Európai Bizottság (2019). *The Commissioners*. [online] commissioners.ec.europa.eu. Elérhető: https://commissioners.ec.europa.eu/index_en [2024.04.12.]
- Európai Tanács; Európai Unió Tanácsa (2024). The ordinary legislative procedure. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> [2024.04.14]
- Európai Unió (2014). *EUR-Lex - 12012M/TXT - EN - EUR-Lex*. [online] Europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [2024.04.21]
- Európai Unió (2024). *Eurobarometer*. [online] europa.eu. Elérhető: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216> [2024.11.12.]
- Európai Bizottság (2018). State of the Union 2018: Making the EU a stronger global actor – European Commission proposes more efficient decision-making in Common Foreign and Security Policy. European Commission - European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5683 [2024.04.08.]

- Európai Bizottság (n.d.). Foreign Policy Instruments - European Commission. [online] [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/foreign-policy-instruments_en#responsibilities). Elérhető: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/foreign-policy-instruments_en#responsibilities [2024.04.21.]
- Európai Tanács; Európai Unió Tanácsa (2024). Qualified Majority. [online] [Europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/). Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/> [2024.05.01.]
- Európai Tanács; Európai Unió Tanácsa (n.d.). Political and Security Committee (PSC). [online] [www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/). Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>
- Európai Parlament EU Action Plan on Democracy and Human Rights | Legislative Train Schedule. Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-eu-action-plan-on-democracy-and-human-rights> [2024.04.03.]
- Európai Unió (2012). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C(326), 143–146. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF> [2024.03.23.]
- Európai Unió (2013). EUR-Lex - 32013Q1220(01) - EN - EUR-Lex. [online] [Europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013Q1220%2801%29). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013Q1220%2801%29> [2024.04.12.]
- Európai Unió (2016b). EUR-Lex -Article 20. [Europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M031). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M031> [2024.03.23.]
- Európai Unió (2016c). Treaty on European Union Article 31. [Europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M031). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M031> [2024.03.18.]
- Európai Unió (2021). Nuclear Agreement – JCPOA. [Europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-agreement-%E2%80%93-jcpoa_en). Elérhető: https://www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-agreement-%E2%80%93-jcpoa_en [2024.04.05.]

- Európai Unió (2021). Pekka Haavisto visit to Sudan. www.eeas.europa.eu. Elérhető: https://www.eeas.europa.eu/delegations/sudan/pekka-haavisto-visit-sudan_en?s=122 [2024.03.28.]
- Európai Unió (2022). EUR-Lex -Revision of EU Treaties. eur-lex.europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/revision-of-eu-treaties.html> [2024.02.17.]
- Európai Unió EUR-Lex - passerelle_clauses. eur-lex.europa.eu. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/passerelle-clauses.html> [2024.04.12.]
- Federal Foreign Office (2023). *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*. [online] German Federal Foreign Office. Elérhető: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304> [2024.10.30.]
- Goncalves, S. (2024). *Portugal's new government aligned with tougher energy sanctions on Russia*. [online] Reuters. Elérhető: <https://www.reuters.com/world/europe/portugals-new-government-favours-tougher-sanctions-against-russia-2024-05-15/> [2024.11.11.]
- Harvey, S. (2022). *Far-Right Giorgia Meloni set to lead Italy after election triumph*. [online] The Standard. Elérhető: <https://www.standard.co.uk/news/world/far-right-giorgia-meloni-italy-election-results-prime-minister-b1028030.html> [2024.10.30.]
- Hirsh, M. (2024). Trump's Plan for NATO Is Emerging. [online] POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.com/news/magazine/2024/07/02/nato-second-trump-term-00164517> [2024.11.21.]
- Houses of the Oireachtas (2024). *European Council*. [online] Oireachtas.ie. Elérhető: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2024-03-21/1/> [2024.11.9.]
- Jenne, P. and Moulson, G. (2024). *Austria's chancellor asked to form new government after parties refuse to work with far-right leader*. [online] AP News. Elérhető: <https://apnews.com/article/austria-president-nehammer-chancellor-government-far-right-b7c91e9030d266d92f348f52acd9e5a8> [2024.11.3.]
- Kovalcsik, T. (2024). *Elvesztette a választásokat a jobboldali-liberális kormánykoalíció Litvániában*. [online] telex. Elérhető: <https://telex.hu/valasztasi-foldrajz/2024/10/28/litvania-parlamenti-valasztas-masodik-fordulo-vegeredmeny> [2024.11.05.]

- Kozics, J. (2024). *Elsőprő győzelmet aratott Litvánia elnöke*. [online] Index.hu. Elérhető: <https://index.hu/kulfold/2024/05/27/litvania-gitanas-nauseda-valasztasi-gyozelem-allamfo-elnok/> [2024.11.5.]
- Liboreiro, J. (2023). *Nine EU countries join forces to ditch unanimity on foreign policy*. [online] euronews. Elérhető: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/04/nine-eu-countries-join-forces-to-reform-voting-rules-on-foreign-policy-and-dent-veto-power> [2024.10.30.]
- Liboreiro, J. and Zsíros, S. (2023). *Hungary and Poland rally allies to defend veto power in foreign policy*. [online] euronews. Elérhető: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/23/hungary-and-poland-rally-allies-to-defend-veto-power-in-eu-foreign-policy> [2024.11.11.]
- Magyar Ádám (2024). *Erdogan és Micotákisz szerint is fényes jövő elé néznek a török-görög kapcsolatok*. [online] euronews. Elérhető: <https://hu.euronews.com/2024/05/14/erdogan-es-micotakis-szerint-is-feny-es-jovo-ele-neznek-a-torok-gorog-kapcsolatok> [2024.11.11.]
- Magyarország Kormánya (2023). *A nemzeti szuverenitás és a schengeni határok megvédéséről írt a horvát államiság ünnepén Orbán Viktor*. [online] <https://kormany.hu>. Elérhető: <https://kormany.hu/hirek/a-nemzeti-szuverenitas-es-a-schengeni-hatarok-megvedeserol-irt-a-horvat-allamisag-unnepen-orban-viktor> [2024.11.11.]
- Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic (2023). *Europe at a crossroads – seeking stability and security in a changing global environment*. [online] [mzv.sk](https://www.mzv.sk). Elérhető: <https://www.mzv.sk/en/web/en/diplomacy/documents> [2024.11.9.]
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Latvia (2023). *Sanctions*. [online] [Mfa.gov.lv](https://www.mfa.gov.lv). Elérhető: <https://www.mfa.gov.lv/en/sanctions> [2024.11.8.]
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Latvia (2024). *Security and Defence Policy | Ārlietu ministrija*. [online] www.mfa.gov.lv. Elérhető: <https://www.mfa.gov.lv/en/security-and-defence-policy> [2024.11.8.]
- Navarra, C., Jančová, L. and Ioannides, I. (2023). *Qualified majority voting in common foreign and security policy*. [online] [europarl.europa](https://www.europarl.europa.eu). European Parliamentary Research Service. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2023\)740243](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740243) [2024.11.11.]

- Németh Árpád (2023). *Lengyelország szakít az orbáni modellel: íme, Donald Tusk, az Európa-rajongó kormányfőjelölt.* [online] euronews. Elérhető: <https://hu.euronews.com/2023/10/28/lengyelorszag-tusk-pis-kaczynski-orban-europai-unio> [2024.11.10.]
- OSW Team (2023). *The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and enlargement.* [online] OSW Centre for Eastern Studies. Elérhető: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and> [2024.10.30]
- Ptak, A. (2024). *Polish Left calls for end of veto rights in EU.* [online] Notes From Poland. Elérhető: <https://notesfrompoland.com/2024/05/06/polish-left-calls-for-end-of-veto-rights-in-eu/> [2024.11.10.]
- Republic of Estonia Government Office (2023). *Estonia's European Union Policy | Riigikantselei.* [online] www.riigikantselei.ee. Elérhető: <https://www.riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/organisation-and-planning-work-government/estonias> [2024.11.5.]
- Republic of Estonia Ministry of Foreign Affairs (2020). *Foreign Policy Development Plan 2030 of the Government of the Republic of Estonia.* [online] Välisministeerium. Elérhető: <https://vm.ee/en/activity/foreign-policy-development-plan-2030/foreign-policy-development-plan-2030-government> [2024.11.5.]
- Roberts, H. (2022). *Italy's Salvini says West should rethink sanctions for Russia.* [online] POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.eu/article/italys-salvini-says-west-should-rethink-sanctions-for-russia/> [2024.11.1]
- Schuette, L. (2019). *Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?* [online] Centre for European Reform. Elérhető: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/should-eu-make-foreign-policy-decisions-majority-voting> [2024.11.12.]
- Sinn Féin (n.d.). *A Decade of Opportunity - Towards the New Republic.* [online] www.sinnfein.ie. Elérhető: <https://www.sinnfein.ie/irish-unity> [2024.11.8.]
- The Danish Parliament (2019). *The Danish opt-outs from EU cooperation.* [online] The Danish Parliament. Elérhető: <https://www.thedanishparliament.dk/en/eu-information-centre/the-danish-opt-outs-from-eu-cooperation> [2024.11.1.]

- Vela, J.H. (2022). Brussels Playbook: Scrapping vetoes — Unga Unga party — Trade scoop. POLITICO. Elérhető: <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/scrapping-vetos-unga-unga-party-trade-scoop/?hc=1> [2024.04.03.]
- Weber, G. (2023). Coalitions of the Willing: The Missing Piece of the Puzzle for European Defense. ip-quarterly.com. Elérhető: <https://ip-quarterly.com/en/coalitions-willing-missing-piece-puzzle-european-defense> [2024.04.08.]